

Государственный контроль (надзор) за местным самоуправлением: новые-старые особенности взаимоотношений

Шугрина Екатерина Сергеевна, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор
eshugrina@yandex.ru

На конкретных примерах показывается, что в последнее время существенно возросло количество неисполнимых судебных решений — в ряде регионов количество денежных средств, необходимых для их исполнения, превышает размер местных бюджетов. В статье формулируются возможные меры разрешения данной ситуации и предотвращения в будущем.

Ключевые слова: государственный контроль, судебная защита, финансовая безопасность территории, контрольно-надзорные органы, советы муниципальных образований.

State Control (Supervision) over Local Self-Government: New and Old Interaction Peculiarities

Shugrina Ekaterina S., Leading Research Scientist of the Center for Local Self-Government of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), LL.D., Professor

The author uses specific examples to show that the number of unenforceable court judgments has lately seriously increased — the amount of money to be enforced exceeds local budgets in some regions. The article proposes possible measures for solution of this situation and its prevention in the future.

Keywords: state control, judicial protection, financial security of territory, control and supervision authorities, councils of municipal structures.

В январе 2013 г. состоялось заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, на котором обсуждались вопросы совершенствования правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления. В перечне поручений Президента Российской Федерации, принятых 31 января 2013 г. по результатам заседания, говорилось о необходимости разработки и принятия законов и иных нормативно-правовых актов, направленных на повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления, а также предусматривающих упорядочение правового регулирования отношений, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления.

Частично это удалось реализовать. Например, в ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появились нормы, направленные на защиту органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В ряде регионов органам местного самоуправления удалось выстроить конструктивные взаимоотношения с органами прокуратуры, появились лучшие практики.

Так, органы прокуратуры, иные контрольно-надзорные органы оказывают существенную профессиональную помощь и поддержку органам местного самоуправления. Например, сельские поселения, которые не имеют собственных юристов, получают квалифицированную юридическую помощь.

Например, в Ханты-Мансийском автономном округе по инициативе окружной прокуратуры и при

поддержке губернатора была закуплена и бесплатно установлена во все городские и сельские поселения автоматизированная информационная система «Аналитика регионального законодательства». Эта программа позволяет органам прокуратуры оперативно информировать муниципалитеты о всех изменениях федерального и регионального законодательства, показывать, что и каким образом надо изменить в муниципальных правовых актах. Для органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов используется другая программа — АРМ «Муниципал», позволяющая ведение, хранение муниципальных правовых актов, их передачу в соответствующий регистр. Эта программа позволяет не только осуществлять мониторинг действующего законодательства, но и выявлять пробелы в муниципальной правотворчестве. Кроме того, на сайте окружной прокуратуры есть раздел «В помощь муниципалитетам»¹, содержащий сведения о типичных нарушениях, допускаемых органами местного самоуправления в разных сферах, и судебную практику по оспариванию муниципальных нормативных правовых актов.

Многие советы муниципальных образований (далее — СМО) отмечают рост числа проектов муниципальных правовых актов, вносимых органами прокуратуры. В Красноярском крае главы муниципальных образований края принимают активное участие в ежегодных форумах прокуратуры².

Прокуратурой Саратовской области и межгоррайпрокурорами для юридического просвещения и

¹ Более подробную информацию см. на сайте прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа. URL: <http://prokhmao.ru/legal-advice/mo-help/>

² См., например: URL: <http://www.ksmo.ru/news/1763/>

повышения квалификации муниципальных служащих используются такие формы работы, как обучающие семинары, публикация методических пособий и разъяснений в периодических изданиях, «круглые столы», выступления на заседаниях палат Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области». Межгоррайпрокурорами в 2018 г. проведено 374 обучающих семинара и занятия. В ходе указанных мероприятий представителям органов местного самоуправления даны правовые разъяснения и методические рекомендации по применению земельного, градостроительного, жилищного законодательства, предоставления муниципальных услуг, взаимодействия с контрольно-надзорными органами и в других сферах³.

СМО, представители органов местного самоуправления регулярно обращают внимание на то, что надзорные органы должны помогать муниципалитетам достигать результатов работы, а не ставить их в положение безысходности. По мнению органов местного самоуправления, прежде чем выносить представление об устранении нарушений, инициировать иск в суд, необходимо выяснять реальную возможность реализации выставляемых требований.

В 2018 г. в Республике Хакасия был организован мониторинг судебной практики в отношении органов местного самоуправления Республики Хакасия и их должностных лиц в части взаимодействия с контрольно-надзорными органами. Результаты мониторинга направлены в Верховный Совет и представлены Правительству Республики Хакасия с предложением сформировать при органах государственной власти межведомственную комиссию по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления, целью которой должно было стать внедрение в деятельность контрольно-надзорных органов риск-ориентированного подхода при организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления⁴.

В ходе подготовки к заседанию Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 2013 г. комитет Государственной Думы на основании опроса представителей органов местного самоуправления выделил ряд типичных проблем во взаимоотношениях органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами, которые отразил в своей аналитической записке⁵:

— неучет контрольно-надзорными органами ограниченности финансовых ресурсов, а также самостоятельности муниципальных образований в планировании и распоряжении местным бюджетом;

— установление недостаточных сроков как для рассмотрения требований, так и для устранения выявленных нарушений;

— неучет общественной опасности допущенных нарушений и важности их устранения с точки зрения обеспечения интересов населения, решения вопросов местного значения, социально-экономического развития территории, формальный подход к выявлению нарушений;

— массовое привлечение к административной ответственности глав муниципальных образований, органов местного самоуправления и их должностных лиц (наложение штрафов), в том числе по составам правонарушений, подразумевающим специальным субъекта и выполнение специальных функций;

— помимо реагирования на нарушения, направление огромного количества запросов о предоставлении информации, в том числе официально опубликованной и находящейся в открытом доступе;

— дублирование проверок различными контролирующими органами;

— карательный уклон в деятельности прокуратуры и иных контрольно-надзорных органов в ущерб профилактической и разъяснительной работе;

— недостаточный уровень квалификации и профессионализма работников контрольно-надзорных органов, предъявление не основанных на законе требований или связанных с недопониманием правовых норм;

— разрозненность и неполнота правового регулирования порядка проведения контрольно-надзорных мероприятий в отношении органов местного самоуправления.

Актуальность вышесказанного в целом сохраняется, хотя вырисовываются некоторые новые тенденции, которые вызывают серьезную обеспокоенность и начинают представлять угрозу финансовой безопасности территории, ее развитию.

1. Количество денежных средств, необходимых на исполнение судебных решений, превышает возможности местных бюджетов.

Совет муниципальных образований Иркутской области обобщил судебную практику в отношении органов местного самоуправления. Так, для исполнения судебных решений, вынесенных в отношении муниципальных районов и городских округов в 2015 г., необходимо около 74 млрд руб. (этот же показатель в 2016 г. составил 55 млрд руб.)⁶. Для сравнения можно привести сведения о совокупном размере бюджетов муниципальных районов и городских округов — 65–75 млрд руб.⁷ Иными словами, общий объем судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления, сопоставим или превышает общий размер местных бюджетов.

По расчетам органов местного самоуправления Забайкальского края общая потребность финансовых средств, требуемых для устранения нарушений, по состоянию на 1 декабря 2018 г., составляла 9 227 538,0 тыс. руб. (девять миллиардов двести двадцать семь миллионов пятьсот тридцать восемь тысяч.), в том

³ Ежегодный доклад о состоянии местного самоуправления в Саратовской области в 2018 году и перспективах его развития. Саратов, 2019. С. 93.

⁴ Более подробно об этом см.: URL: <https://www.vskhakasia.ru/zakonotvorchestvo/monitoring-pravoprimereniya>

⁵ Аналитическая записка Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по проблемам взаимоотношений органов местного самоуправления с контрольно-надзорными государственными органами // Местное право. 2013. № 3. С. 65–80.

⁶ Более подробно об этом см.: URL: <http://okmo.news/event.php?13>

⁷ Эти цифры приводятся на портале «Открытый бюджет Иркутской области». URL: <http://openbudget.gfu.ru/mestnyebudzhety/osnovnye-pokazateli/>

числе по городским округам — 107 441,0 тыс. (сто семь миллионов четыреста сорок одна тысяча), по муниципальным районам — 9 120 097,0 тыс. (девять миллиардов сто двадцать миллионов девяносто семь тысяч). Из них — по решениям (определениям) судебных органов — 2 586 589,0 тыс. руб. (два миллиарда пятьсот восемьдесят шесть миллионов пятьсот восемьдесят девять тысяч)⁸.

Сказанное означает, что объем средств, необходимых для исполнения судебных решений, сопоставим с объемом дотаций или субвенций, ежегодно выделяемых местным бюджетам. Более того, суды, вынося решения о расходовании средств местных бюджетов, фактически подменяют собой представительные органы муниципальных образований — принятие бюджета, в том числе определение объема расходования средств, является исключительным полномочием представительных органов (ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)⁹. У данной проблемы есть и другие аспекты:

— в местных бюджетах практически никогда не предусматриваются средства, необходимые для исполнения судебных решений. Поэтому их исполнение означает необходимость перераспределения средств между иными обязательными статьями расходов, что, в свою очередь, означает невозможность исполнения каких-то полномочий, в том числе по решению вопросов местного значения;

— органы государственного контроля, исполняя контрольно-надзорные функции, зачастую по-своему трактуют действующее законодательство, причем в большинстве случаев суды встают на их сторону¹⁰;

— есть примеры того, что исполнение судебного решения невозможно в связи с изменениями действующего законодательства, преобразованиями соответствующих органов власти.

Советы муниципальных образований констатируют, что необоснованная активность контролирующих органов приводит к опасной тенденции снижения роли местного самоуправления вплоть до паралича местных органов власти. При этом у жителей формируется ощущение, что местное самоуправление ничего не решает, а все решает прокуратура, другие проверяющие и в итоге обращаются в более высокие инстанции, вплоть до Президента Российской Федерации.

В сложившейся ситуации виноваты все — у органов местного самоуправления нет должных юридических компетенций, они не верят в то, что будут ус-

лышаны, у них нет времени «бегать по судам»; судам, прокуратуре, контрольно-надзорным органам гораздо проще сделать ответной стороной органы местного самоуправления, чем разбираться и предъявлять требования к органам государственной власти, в том числе органам государственной власти субъектов Российской Федерации¹¹. Организации, оказывающие профессиональную юридическую помощь и разбирающиеся в специфике местного самоуправления, способные сотрудничать с органами местного самоуправления, практически везде отсутствуют¹². Частично эту проблему можно решить, создав по федеральным округам пилотные площадки (сформировать «реестр муниципальных адвокатов», государственные юридические бюро, консультационные пункты и т.п.), оказывающие органам местного самоуправления юридические услуги, представительство в суде, помощь во взаимодействии с судебными приставами¹³.

Для разрешения вышеописанной ситуации, связанной с огромным количеством неисполнимых судебных решений, можно провести реструктуризацию задолженностей или проработать вопрос об объявлении «судебной амнистии», освободив местные бюджеты от заведомо невыполнимых судебных решений. Однако подобное однократное действие не нацелено на устранение причин. Для устранения причин представляется целесообразным использовать следующие инструменты:

— регулярно проводить встречи представителей прокуратуры, судебных приставов иных представителей контрольно-надзорных органов с представителями органов местного самоуправления, включая поселения; во всех субъектах Российской Федерации или федеральных округах регулярно проводить семинары-совещания, обсуждать с судьями, прокурорами, представителями контрольно-надзорных органов особенности местного самоуправления;

— проработать вопрос о создании механизмов защиты местных бюджетов от судебных решений, ре-

⁸ Доклад «О состоянии местного самоуправления в Забайкальском крае» за 2018 год. Чита, 2019. С. 28.

⁹ Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69–76.

¹⁰ В этом смысле весьма показательным является название одного из разделов ежегодного доклада ОКМО — «Презумпция виновности» органов местного самоуправления. Более подробно об этом см.: Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году». М., 2019. С. 3, 70.

¹¹ Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Независимость суда как гарантия местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 167–172.

¹² В 2017 г. автором был инициирован цикл статей об учреждении уполномоченного по защите местного самоуправления. См., например: Шугрина Е.С. Обоснование необходимости введения института уполномоченного по защите местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 3–7; Ларичев А.А. Муниципальные уполномоченные по правам: динамика российского права и практики в контексте зарубежного опыта (на примере США и Канады) // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 7–11; Иванова К.А. К вопросу о совершенствовании правовых способов защиты прав человека на местном уровне в РФ и за рубежом // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 12–15; Ларичев А. Контроль над деятельностью муниципальных органов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 83–96; Кабышев С. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 72–82.

¹³ В 2017 г. во втором номере журнала «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» была опубликована целая подборка материалов об экспертных организациях, работающих в сфере местного самоуправления.

ализация которых требует средств, превышающих возможности местных бюджетов; в процессуальные кодексы внести изменения, предусматривающие: 1) обязанность судов устанавливать реальный разумный срок исполнения судебных решений, если его исполнение осуществляется за счет средств местного бюджета; 2) обязательную проверку реалистичности/реализуемости решения; 3) обязательную проверку того, о реализации чьих полномочий идет речь, и связаны ли соответствующие полномочия с вопросами местного значения;

— в целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства о местном самоуправлении рекомендовать обобщать судебную практику (чаще готовить обзоры по тематике местного самоуправления; выйти на пленум или рекомендации судам по вопросам местного самоуправления; создать при научно-методическом совете при Верховном Суде Российской Федерации сектор по вопросам местного самоуправления).

Целесообразно внести дополнения в законодательство об исполнительном производстве, предусматривающие обязательное участие представительных органов муниципальных образований в процедуре реализации судебных решений. Это обусловлено тем, что утверждение местных бюджетов, в том числе его расходной части, является исключительными полномочиями представительных органов.

2. Невозможность исполнения вынесенных судебных решений означает принудительное взимание исполнительного сбора и штрафные санкции.

Одной из новых проблем во взаимодействии с контрольно-надзорными органами при осуществлении ими надзорных мероприятий в отношении органов местного самоуправления, которую все активнее стали фиксировать, это невозможность одновременного исполнения всех предписаний. Поскольку в бюджетах муниципальных образований отсутствуют финансовые средства, требуемые для устранения выявленных нарушений по предписаниям контрольно-надзорных органов, то очень часто к наложенным на органы местного самоуправления мерам принуждения добавляются штрафы за неисполнение судебных решений в установленный срок.

Многочисленными являются примеры того, что в судебных решениях не устанавливается срок исполнения выносимого решения или устанавливается такой, что идет в разрез с бюджетным законодательством, законодательством о закупках. Это означает, что даже если органы местного самоуправления имеют средства для исполнения судебных решений и готовы добровольно их исполнить, то они не успевают провести все требуемые законодательством действия, предусмотренные бюджетным законодательством и законодательством о закупках, и вынуждены уплачивать исполнительский сбор, а нередко и штраф за неисполнение судебного решения. Штрафы налагаются на органы местного самоуправления; неуплата штрафа влечет повторное наложение административного взыскания в размере удвоенной суммы штрафа в соответствии со ст. 20.25 Кодекса об администра-

тивных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ).

Например, в Красноярском крае общее количество судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления, в 2017 г. составило 3 583, в 2018 г. — 7 022. Приблизительное количество денежных средств, необходимых для исполнения судебных решений, в 2017 г. составило 2,484 млрд руб., в 2018 г. — 5,800 млрд руб. Пропорционально увеличилось количество возбужденных исполнительных производств в отношении органов местного самоуправления с 1 373 в 2017 г. до 2 596 в 2018 г. Сумма взысканных исполнительских сборов по исполнительным производствам увеличилась в 2,8 раза с 21,681 млн руб. до 60,472 млн руб.¹⁴

По данным, представленным Управлением Федеральной службы судебных приставов России по Забайкальскому краю, по итогам 2018 г. остаток неисполненных исполнительных производств в отношении органов местного самоуправления составил 1 660. Сумма исполнительского сбора, взысканная по исполнительным производствам в отношении органов местного самоуправления, составила 1 364 тыс. руб. (2017 г. — 1 733 тыс. руб.). Анализ данных показывает некоторое снижение как общего числа исполнительных производств в отношении органов местного самоуправления Забайкальского края, так и количества штрафов за неисполнение судебного решения, наложенных на должностных лиц органов местного самоуправления. Однако сумма штрафов за неисполнение судебного решения, наложенных на должностных лиц органов местного самоуправления, выросла втрое: с 4 256 тыс. руб. в 2017 г. до 12 971 тыс. руб. в 2018 г.¹⁵

Согласно сведениям, предоставленным Службой судебных приставов по Республике Карелия, в их производстве находится 25 исполнительных производств, по которым вынесено 48 постановлений о привлечении к административной ответственности Администрации Олонецкого национального муниципального района по ст. 17.15 КоАП РФ («Неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера»). Общая задолженность по штрафам составляет 2 287 000 тыс. руб.; общая задолженность по исполнительским сборам составляет 1 051 156,96 тыс. руб. Служба судебных приставов планирует продолжить составление протоколов о привлечении администрации к административной ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ («Уклонение от исполнения административного наказания (неуплата административного штрафа в срок)»), так как имеются решения мирового судьи судебного участка о наказании администрации по данной статье к штрафу в размере 55 тыс. руб.¹⁶

¹⁴ Доклад «О состоянии местного самоуправления в Красноярском крае и перспективах его развития по итогам 2018 года». Красноярск, 2019. С. 77–78.

¹⁵ Доклад «О состоянии местного самоуправления в Забайкальском крае» за 2018 год. С. 28–30.

¹⁶ Доклад «О состоянии местного самоуправления в Республике Карелия» за 2018 год. Петрозаводск, 2019. С. 56.

В ежегодном докладе ОКМО¹⁷ со ссылкой на информацию Минюста России констатируется, что в 2018 г. на принудительном исполнении в территориальных органах ФССП России находилось 126,5 тыс. исполнительных производств в отношении должников, финансируемых за счет средств муниципальных бюджетов: 52,7 тыс. производств имущественного характера на общую сумму 8,2 млрд руб. и 73,8 тыс. производств неимущественного характера. Было вынесено 34 тыс. постановлений о взыскании исполнительского сбора на сумму 1,4 млрд руб. и 21,5 тыс. постановлений о привлечении к административной ответственности на сумму 856 млн руб. Фактически взыскано 341,9 млн руб. сбора в рамках 10,3 тыс. постановлений, а также 178,5 млн руб. штрафов в рамках 5,4 тыс. постановлений. По итогам 2018 г. осталось 59 тыс. неоконченных исполнительных производств, возбужденных на основании судебных актов.

Взимание исполнительского сбора, штрафов, налагаемых на местные бюджеты, означает, что значительные средства местных бюджетов изымаются в пользу федерального бюджета, а потом возвращаются в местный в форме различных трансфертов. Эти денежные потоки можно оптимизировать, сделать более эффективными. Во-первых, если суды выносят решения, реализация которых связана с расходованием средств местных бюджетов, то судам целесообразно указывать в своих решениях реальные сроки их исполнения (это, во всяком случае, освободит местные бюджеты от автоматических списаний исполнительского сбора и штрафных санкций, поставит их выплату в зависимость от реальных действий соответствующих органов и должностных лиц). Во-вторых, представляется целесообразной дополнительная проработка вопроса о размере исполнительского сбора и штрафных санкций в случае невозможности исполнения судебного решения в связи с высокой степенью дотационности местного бюджета (такие муниципальные образования могут исполнить судебное решение, только если получат соответствующий трансфер от государства — зачем его тратить на выплату еще и исполнительского сбора).

3. Рост количества предписаний и налагаемых на органы местного самоуправления штрафных санкций.

По мнению органов местного самоуправления, наибольшее количество предписаний и проверок их деятельности осуществляется органами прокуратуры (до 80%). Вместе с тем в ряде регионов фиксируются и непростые отношения с территориальными подразделениями МЧС, Роспотребнадзора, ГИБДД.

По данным СМО Ленинградской области, в 2018 г. в контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления наблюдается сокращение общего числа проверок на 16,5% и составило 1 762 единицы. Вместе с тем увеличивается коли-

чество решений о штрафах по 135% (501 ед.) и сумма штрафов на 189% (17 134 тыс. руб.), что объясняется существенным расширением за последние годы составов административных правонарушений и сумм штрафов за них. Одновременно увеличилось число протестов на 116,5% (3 965 ед.), как и протестов, отклоненных органами местного самоуправления, на 171% (239 ед.). Привлечено к административной ответственности на 75,3% больше, чем в 2017 г., в том числе муниципальных районов на 54%, городских поселений — на 28%, сельских поселений — в 2 раза. Прекращено административное производство в отношении 125 субъектов права (+37,4%). Количество исполненных производств в отношении органов местного самоуправления увеличилось на 6,8% (564 ед.). Количество денежных средств, необходимых для исполнения судебных решений, возросло на 0,8% и составило 143 645 тыс. руб. Сумма взысканных исполнительных сборов возросла на 51,7% и составила 9 246 тыс. руб.¹⁸

Многочисленными являются примеры того, что в деятельности контрольных органов практически отсутствуют такие меры наказания, как предупреждения, замечания. В большинстве случаев сразу применяются штрафы, причем вне зависимости от степени общественной опасности или ущерба. Участились случаи, когда в отношении принятого муниципального нормативного правового акта, проект которого ранее направлялся прокурору, в последующем применяются меры прокурорского реагирования.

В этой связи можно привести в качестве примера механизм, предложенный в проекте федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁹: направление контролируемому лицу рекомендаций по соблюдению обязательного требования исключает выдачу предписания по тому же обязательному требованию в рамках данного контрольно-надзорного мероприятия (ч. 3 ст. 62). Представляется целесообразным распространение подобной юридической конструкции отношения, возникающие при осуществлении органами государственной власти контроля (надзора) за органами местного самоуправления.

СМО Республики Башкортостан констатирует, что в 2018 г. общее количество запросов контрольно-надзорных органов к органам местного самоуправления составило 21 040, для сравнения в 2017 г. — 17 232; общее количество проверок органов местного самоуправления сократилось до 5 522 (в 2017 г. — 6 797). Количество протестов (представлений), вынесенных прокуратурой в отношении органов МСУ в 2018 г., составило 8 263 (в 2017 г. — 9 883). При этом в защиту прав муниципалитетов сделано лишь 17 обращений прокурора, тогда как в 2017 г. — 42, что вызывает серьезную озабоченность СМО Республики Башкортостан²⁰.

¹⁷ Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году». С. 72.

¹⁸ Доклад о местном самоуправлении в Ленинградской области по состоянию на 01.01.2019 г. и предложения по его совершенствованию. СПб., 2019. С. 48–49.

¹⁹ Текст приводится в редакции законопроекта, представленном участникам конференции, проходившей 21–23 октября в Вороново (организатор — Минэкономразвития РФ).

²⁰ Доклад «О положении дел в сфере организации и осуществления местного самоуправления в Республике Башкортостан за 2018 год». Уфа, 2019. С. 30.

На фоне снижения общего количества проверок и санкций в отношении органов местного самоуправления фиксируется тенденция возрастания сумм налагаемых штрафов. Данная проблема связана с трансформациями правоприменительных практик, обусловленных изменениями, внесенными в ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ. Если ранее штрафы налагались на должностных лиц, что предусматривало санкции до нескольких десятков тысяч рублей, то сегодня все чаще санкции налагаются на органы местного самоуправления, что предполагает удорожание штрафов до нескольких сотен тысяч рублей. Данный фактор оказывает негативное влияние на финансовую безопасность муниципальных образований и порождает целый веер иных социально-экономических проблем.

Получается, что изменения, призванные стать законотворческим прорывом в области применения необоснованных штрафных санкций, на практике выливаются в многократное ухудшение их же положения. Складывается впечатление, что надзорные и контрольные органы предпочитают накладывать штрафы не на должностных лиц органов местного самоуправления, а привлекать к ответственности органы местного самоуправления как юридическое лицо.

По данным СМО Республики Башкортостан, если общее количество исполнительных производств, возбужденных в отношении органов местного самоуправления в 2018 г., составило 2 591 дело (2 716 в 2017 г.), то сумма взысканных исполнительских сборов по исполненным производствам в 2018 г. — 4 606 млн руб., что является существенным ростом по сравнению с 2017 г. — 917 млн руб.²¹

Рост штрафного бремени приводит не только к неблагоприятным последствиям для местных бюджетов, но и негативно сказывается на кадровом составе органов местного самоуправления, так как непомерное бремя штрафов, налагаемых на должностных лиц, заставляет складывать с себя полномочия высококвалифицированным специалистам и приводит к кадровому голоду в органах местного самоуправления. Дело в том, что устанавливаемые в отношении должностных лиц штрафы часто несоизмерны ни степени общественной вредности нарушения, ни степени вины этих лиц в допущенных нарушениях, ни доходам таких лиц.

Размер штрафов увеличивается быстрее, чем размер денежного содержания; на должностных лиц органов местного самоуправления направлено пристальное внимание надзорных органов — размер налагаемых штрафов существенно превышает размер денежного содержания; в КоАП РФ устанавливается довольно короткий срок для выплаты штрафа, причем возможно 100%-ное удержание заработной платы. Ситуация усугубляется тем, что у выборных должностных лиц органов местного самоуправления особый статус — на них не распространяются нормы законодательства о муниципальной службе, трудовое

законодательство. Поэтому получается, что обычный сотрудник защищен лучше, чем глава муниципального образования, хотя объем полномочий и ответственность не сопоставимы.

Представляется целесообразным предусмотреть в КоАП РФ механизм защиты части денежного содержания выборных должностных лиц, на которую не может быть обращено взыскание (например, установить минимальный размер оплаты, на который не могут налагаться штрафы; либо можно распространить нормы трудового законодательства о том, что есть определенные ограничения для удержаний из денежного содержания: по общему правилу не больше 20%, при наличии нескольких исполнительных листов — 50 % и только в крайних случаях удержание может достигать до 70%).

Органы государственной власти, обладающие значительно большим административным ресурсом, кадровыми и техническими возможностями, активно размещают информацию в СМИ, на своих сайтах о том, какие нарушения совершаются органами местного самоуправления и их должностными лицами и как с ними борются. Действительно, в деятельности органов местного самоуправления имеется существенное количество нарушений. Но органы государственной власти не размещают информацию о победах представителей органов местного самоуправления, а у органов местного самоуправления нет ни сил, ни возможностей это делать самим. В результате в обществе формируется вполне конкретное отношение к муниципальной власти, что показывают данные социологических опросов. Более того, это приводит и к падению престижа работы в органах местного самоуправления²².

Несмотря на постоянную критику на всех уровнях власти по упорядочиванию проверок, уменьшению нагрузки на муниципальные образования, положительных изменений в этой сфере не происходит. Деятельность контрольно-надзорных органов направлена не на реальное улучшение положения дел, а на рост количества запросов, проверок и штрафов; контрольно-надзорные органы осуществляют проверки, ориентированные на количественный рост статистических показателей выявленных нарушений без учета тяжести их социальных последствий.

Органы местного самоуправления регулярно высказывают пожелания, чтобы и надзорные органы, оказывая учебно-методическую помощь муниципалитетам, участвовали в принятии совместных решений по устранению выявленных нарушений. При этом учитывалась бы социально-экономическая обстановка в муниципальных образованиях, а также возможные негативные последствия исполнения заявленных требований. Одним из возможных механизмов такого взаимодействия может стать электронно-информационный реестр предписаний, обновляемый в постоянном режиме с учетом устранения выявленных нарушений.

²¹ Доклад «О положении дел в сфере организации и осуществления местного самоуправления в Республике Башкортостан за 2018 год». С. 31.

²² Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 91–103.

В связи с проводимой в стране реформой контрольно-надзорной деятельности стали появляться высказывания о пересмотре показателей оценки эффективности работы контрольно-надзорных органов (особенно прокуратуры и ФССП), добавлении им показателей, связанных с оказанием помощи органам местного самоуправления (консультирование, разъяс-

нение законодательства, возможно, обучение и др.), а также профилактикой нарушений²³.

²³ См., например: Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году». С. 75.

Литература

1. Иванова К.А. К вопросу о совершенствовании правовых способов защиты прав человека на местном уровне в РФ и за рубежом / К.А. Иванова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 12–15.
2. Кабышев С. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России / С. Кабышев // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 72–82.
3. Ларичев А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях / А. Ларичев // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 83–96.
4. Ларичев А.А. Муниципальные уполномоченные по правам: динамика российского права и практики в контексте зарубежного опыта (на примере США и Канады) / А.А. Ларичев // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 7–11.
5. Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69–76.
6. Шугрина Е.С. Независимость суда как гарантия местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 167–172.
7. Шугрина Е.С. Обоснование необходимости введения института уполномоченного по защите местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 3–7.
8. Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы / Е.С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 91–103.

Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: современное состояние и идеи реформирования

Пахомов Алексей Викторович, эксперт, член рабочей группы по подготовке проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»
av-pahomov@mail.ru

В статье анализируется современное состояние контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в России на современном этапе, предлагаются механизмы совершенствования указанного института.

Ключевые слова: контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Control and Supervision over Activities of Local Self-Government Authorities and Local Self-Government Officials: Modern State and Reformation Ideas

Pakhomov Aleksey V., Expert, member of the work group preparing the draft of the Federal Law On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation

The article analyzes the current state of control and supervision over the activities of local governments and local government officials in Russia at the present stage, suggests mechanisms for improving this institution.

Keywords: control and supervision over the activities of local self-government bodies and officials of local self-government, responsibility of local self-government bodies and officials of local self-government.