

УДК 342.553

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 28 февраля 2013 г.

Аннотация: *статья посвящена основным направлениям административно-правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления, таких как организация деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, осуществления ими своей компетенции, оказания муниципальных услуг, а также контролю их деятельности со стороны органов государственной власти.*

Ключевые слова: *административно-правовое регулирование, органы местного самоуправления, реализация компетенции, оказание муниципальных услуг, административный контроль.*

Abstract: *the article is devoted to the main directions of administrative legal regulation of the public relations in the local government sphere, such as organization of activity of executive administrative organs of local government, implementation of their competence, rendering municipal services and control of their activity by public authorities.*

Key words: *administrative legal regulation, bodies of local government, implementation of the competence, delivery of municipal services, administrative control.*

Местное самоуправление является институтом публичной власти, субъекты которого ответственны за решение большого круга вопросов местного значения, весьма многообразных по своему содержанию. Система местного самоуправления, деятельность населения и муниципальных органов имеют как общие качества, свойственные функционированию субъектов государственной власти, так и некоторые особенности, обусловленные самоуправленческой природой данного института. Вышесказанное предопределяет комплексный характер правового регулирования местного самоуправления, когда, наряду с нормами муниципального права, в этом процессе участвуют нормы иных отраслей российского права.

Наибольшее значение для формирования и организации деятельности органов местного самоуправления, реализации их компетенции имеют нормы конституционного и административного права. Если конституционное право является основой правового регулирования проведения муниципальных выборов, определения статуса представительных органов и выборных должностных лиц, организационных форм их деятельности, то для управленческой деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления особую важность имеет административно-правовое регулирование. Областью административно-

правового регулирования являются управленческие отношения, возникающие как внутри государства и его органов, так и при взаимодействии органов публичного управления с гражданами, организациями и иными субъектами права¹. Иными словами, именно нормами административного права регулируются общие закономерности публичного управления как государственного, так и муниципального, регламентируются соответствующие управленческие действия и процедуры.

В рамках данной статьи будут рассмотрены некоторые, наиболее значимые направления воздействия норм административного права на деятельность органов местного самоуправления, прежде всего исполнительно-распорядительных, представляющие интерес на современном этапе развития данного публично-властного института.

Одной из важнейших функций публичного управления является организация системы и структуры органов управления, установления форм и методов управления. Организационные управленческие отношения регламентируются нормами той части административного права, которая называется *«организационно-управленческим правом»*. В систему административно-правового регулирования организационных управленческих отношений входит также управленческий процесс, т.е. порядок совершения управленческих действий, установления управленческих процедур, принятия и исполнения правовых актов управления (нормативных и индивидуальных), административный договор².

Если говорить об управлении в широком смысле, то его в муниципальном образовании осуществляют все органы местного самоуправления: представительный, исполнительно-распорядительный и др. Поэтому соответствующие нормы административного права охватывают своим воздействием всю организационную систему местного самоуправления. Вместе с тем управленческой деятельностью в узком смысле слова, в наибольшей степени являющейся предметом административно-правового регулирования, принято считать деятельность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Несмотря на то, что Конституция РФ не распространяет принцип разделения власти на местное самоуправление, законы эффективной организации управленческого труда требуют выделения и обособления органов муниципальной власти, которые будут профессионально заниматься исполнительно-распорядительной деятельностью. Поэтому в структуре органов местного самоуправления любого муниципального образования обязательным является наличие исполнительно-распорядительного органа (местной администрации), задачей которого является непосредственное осуществление вопросов местного значения. Чтобы эта деятельность осуществлялась с позитивным результатом, необходима оптимальная организация самого исполнительно-распорядительного органа (местной администрации) в муниципальном образовании.

¹ См.: Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 40.

² См.: Там же. С. 45.

Внутриорганизационная управленческая деятельность местной администрации осуществляется ее руководителем – главой местной администрации. В рамках этой деятельности осуществляются такие мероприятия, как:

- подготовка проекта структуры администрации и внесение его на утверждение представительного органа местного самоуправления;
- определение целей, задач и функций структурных подразделений местной администрации;
- утверждение штатного расписания, установление компетенции руководителя администрации, его заместителей и иных сотрудников администрации;
- обеспечение надлежащего прохождения муниципальной службы, проведение кадровой работы и др.

Роль административного права особенно значима для регулирования института муниципальной службы. Следует подчеркнуть, что, несмотря на то, что государственной и муниципальной службе посвящены отдельные федеральные законы, эти акты по своему содержанию во многом совпадают. Кроме того, и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ (ст. 7), и Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁴ (ст. 5) устанавливают взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы, обеспечиваемую посредством:

- 1) единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;
- 2) единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;
- 3) единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;
- 4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- 5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;
- 6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Кроме того, подп. 63 п. 2 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵ к компетенции органов государствен-

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴ Там же. 2007. № 10. Ст. 1152.

⁵ Там же. 1999. № 42. Ст. 5005.

ной власти субъектов Российской Федерации отнесено участие в обеспечении подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений. Как правило, этим занимаются органы исполнительной власти субъектов Федерации, используя различные формы и способы обучения в зависимости от местных условий и возможностей. Во многих регионах к данной работе на договорных началах привлекаются представители высших учебных заведений, создаются специальные центры подготовки и переподготовки депутатов, выборных должностных лиц, муниципальных служащих.

Административным правом регулируются отношения, возникающие в процессе государственного управления хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферами. Во всех этих областях государственного строительства имеется значительный объем вопросов местного значения, осуществление которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления. Соответствующими государственными органами исполнительной власти устанавливаются нормативы и стандарты решения тех или иных вопросов, осуществления полномочий органами муниципальной власти. К примеру, в ч.1 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ закреплено, что Правительством Российской Федерации устанавливаются:

– порядок принятия и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставления указанных данных органам государственной власти (п. 6);

– требования к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов (п. 6.1).

Органы местного самоуправления могут наделяться федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации отдельными государственными полномочиями или по собственной инициативе осуществлять полномочия по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, если такое право им предоставлено федеральными законами. В этом случае они наиболее тесно взаимодействуют с органами государственной власти, прежде всего исполнительной, поскольку осуществление данных полномочий контролируется государством.

Так, по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Кроме собственных полномочий по решению вопросов местного значения, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, а также самостоятельно участвовать в решении вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в случаях, предусмотренных федеральными законами. Безусловно, что эта деятельность осуществляется в тесном взаимодействии с исполнительными органами государственной власти, аналогичными для них методами и способами, регулируемые нормами административного права.

Проблема оптимального определения компетенции органов публичной власти, в том числе ее адекватного правового закрепления, остается одной из самых актуальных на протяжении всего периода осуществления административной и муниципальной реформ в Российской Федерации. Эти вопросы в течение последнего года вновь активно обсуждаются на федеральном уровне. Президент Российской Федерации В. В. Путин, говоря о проблеме перераспределения полномочий на заседании Совета законодателей Российской Федерации 13 декабря 2012 г., отметил, что «это такая нудная, в то же время такая важная работа и такая чувствительная, что, мне представляется, она будет проходить еще не один месяц, а может быть, даже не один год... Всё упирается в одно – в интересы конкретных ведомств, к сожалению. Как только начинаешь говорить о том, что вот это нужно передать на уровень региона ... сразу возникает целая масса аргументов со стороны федеральных ведомств, почему этого нельзя делать. Тем не менее мы на это пойдем, и в ближайшее время дополнительные полномочия регионам будут передаваться, а уже дальше регион должен думать о том, как распределять свои возникающие возможности и свои обязанности с муниципальным уровнем управления. Разумеется, нужно делать это, передавать полномочия нужно с финансированием, иначе мы вас просто уьем этими полномочиями, поставим в такое же тяжелое положение, в котором сегодня находятся многие муниципалитеты»⁷.

Неблагополучное положение дел в муниципалитетах в части возможности осуществления ими своей компетенции является общепризнанным фактом. Тем не менее негативные тенденции в этом вопросе, как отмечают многие, не только не уменьшаются, а, наоборот, увеличиваются. Например, О. Дементьева пишет: «На неразрешенность проблемы законодательного определения компетенции органов местного самоуправления указывалось учеными и специалистами практически со времени принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, общая тенденция законодательных изменений, начиная с 2004 года, заключающаяся в расширении компетенции органов местного самоуправления, во вторжении некоторых отраслевых законов в компетенцию органов местного самоуправления либо наделении этих органов без передачи необхо-

⁷ URL: <http://president.kremlin.ru/news/17125>

димых для их осуществления финансовых ресурсов, сохраняется до сих пор... Введение же в федеральное законодательство «факультативной» компетенции органов местного самоуправления (права участвовать в той или иной форме в осуществлении полномочий органов государственной власти) привело на практике к отказу от первоначально принятой концепции закрепления собственных полномочий и ответственности за каждым уровнем публичной власти»⁸.

В связи с этим заслуживают поддержки предложения, сформулированные в Рекомендациях «круглого стола» Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, состоявшегося 3 декабря 2012 г.:

– предусматривать в законах субъектов Российской Федерации механизмы согласования проектов законов субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с органами местного самоуправления;

– анализировать и распространять по муниципальным образованиям информацию о лучшей практике муниципального управления⁹.

Проблема реализации органами местного самоуправления своей компетенции тесно переплетается с таким ее аспектом, как деятельность по предоставлению муниципальных услуг. В рамках третьего Общероссийского муниципального правового форума, состоявшегося 13–14 октября 2011 г. в Ульяновске, отмечались коллизии и пробелы соответствующей нормативной правовой базы. К числу наиболее значимых и острых проблем относятся:

– отсутствие четкого и единого определения муниципальных услуг и функций. В Бюджетном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрены различные понятия «муниципальной услуги». Федеральным законодательством также не определено понятие «муниципальные функции», хотя этот термин непосредственно связан с понятием государственных и муниципальных услуг;

– отсутствие установленного механизма финансирования при оказании многофункциональными центрами (МФЦ) делегированных государственных и муниципальных услуг;

– запрет требования от гражданина документов или информации, которая содержится в государственных или муниципальных информационных системах, при отсутствии сформированных и отлаженных механизмов реализации соответствующих мероприятий;

– необходимость налаживания межведомственного и межуровневого взаимодействия при реализации норм Федерального закона № 210-ФЗ.

⁸ См.: Дементьева О. Совершенствование законодательного регулирования компетенционных основ местного самоуправления // Муниципальное право. 2012. № 1. С. 13–14.

⁹ URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124049048050050.html>

Указанные неопределенности федерального законодательства приводят к трудностям в работе органов местного самоуправления в процессе разграничения муниципальных услуг и функций, разработки и принятия муниципальных правовых актов, административных регламентов, стандартов предоставления муниципальных услуг. В принятых рекомендациях форума была отмечена, в частности, необходимость ускорения принятия нормативных правовых актов:

– предусматривающих снятие ограничений на предоставление отдельных государственных и муниципальных услуг многофункциональными центрами в режиме «одного окна»;

– фиксирующих требования к заключению соглашений между МФЦ, учредителем МФЦ и федеральным органом исполнительной власти;

– определяющих полномочия по разработке и утверждению административных регламентов предоставления услуг муниципальными учреждениями¹⁰.

Поскольку отмеченные проблемы характерны также для процесса оказания государственных услуг органами исполнительной власти, то они должны быть разрешены, прежде всего, в системе административно-правового регулирования соответствующих правоотношений.

Нормами административного права осуществляется регулирование такого важного процесса, как оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая осуществляется исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Так, Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹¹ утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. В соответствии с данным актом Правительство Российской Федерации разработало и утвердило:

– перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов;

– типовую форму доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период;

¹⁰ См.: Развитие местного самоуправления в современной России. Проблемы. Пути решения : Третий Общероссийский муниципальный правовой форум // Муниципальное право. 2011. № 1. С. 96–97.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

- методику мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;
- методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;
- перечень рекомендуемых показателей, используемых для определения размера грантов;
- правила оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, а также применения результатов указанной оценки;
- критерии оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований¹².

Следует отметить, что аналогичная деятельность осуществляется федеральными органами государственной власти в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Соответствующие доклады направляются органами исполнительной власти субъектов РФ в Правительство Российской Федерации, которое представляет Президенту Российской Федерации ежегодно, до 1 мая, доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам отчетного года с учетом динамики показателей за 3-летний период, предшествующий отчетному периоду. Критерии оценки эффективности деятельности, типовые формы докладов, иные процедурные моменты являются в основном одинаковыми как для органов местного самоуправления, так и для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и составляют предмет регулирования административного права¹³.

¹² См.: О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490.

¹³ См., например, указы Президента Российской Федерации: от 13 мая

Еще одно направление административно-правового регулирования в отношении органов местного самоуправления связано с осуществлением административного контроля их деятельности. Возможность и пределы такого контроля закреплены в ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления:

1. Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом.

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.

3. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

Основываясь на данных положениях, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет в ч. 1 ст. 20 следующую норму: «По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением». Порядок осуществления данного контроля детализируется в ст. 21 указанного Федерального закона:

«1. Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

2010 г. № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 20. Ст. 2432 ; от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Там же. 2012. № 35. Ст. 4774 ; от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» // Там же. № 38. Ст. 5068.

2. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с требованиями статьи 19 настоящего Федерального закона предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

3. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке».

На практике органы государственной власти нередко превышают допустимые законодательством пределы контрольной деятельности в отношении органов местного самоуправления, не всегда обоснованно применяют санкции, в том числе в виде штрафов, что создает дополнительные проблемы для развития местного самоуправления, особенно в сельских поселениях. Так, министр регионального развития Российской Федерации И. Н. Слюняев, выступая на расширенном заседании Центрального Совета Всероссийского Совета местного самоуправления в конце 2012 г., обратил внимание на избыточность контрольно-надзорных мероприятий в отношении муниципалитетов. Для решения вопроса он предложил провести анализ существующей практики проверок и запросов и установить исчерпывающий перечень требований к работе контрольно-надзорных органов в отношении муниципалитетов.

Основные проблемы взаимодействия органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами состоят в следующем:

- значительное количество запросов информации, часто не вытекающих из положений законодательства (например, требование предоставлять проекты всех муниципальных правовых актов) и нередко дублирующих друг друга;

- короткие сроки исполнения запросов (от нескольких часов до нескольких дней);

- запросы больших объемов информации в бумажной форме при крайне ограниченном использовании проверяющими органами открытых источников и возможностей электронного документооборота;

- формальный подход проверяющих органов без оценки объективных возможностей органов местного самоуправления предотвратить либо устранить нарушение и возможные негативные последствия формального применения норм законов (так, при обнаружении нарушений, допущенных из-за финансовой необеспеченности муниципальных образований, накладываются штрафы, которые демотивируют должностных лиц и ухудшают и без того неблагоприятную финансовую ситуацию);

- требование от органов местного самоуправления осуществления расходов, напрямую не предусмотренных законодательством (например,

по обеспечению государственной охраны зданий и помещений, занимаемых органами местного самоуправления, или по содержанию объектов, не относящихся к муниципальной собственности и не предназначенных для решения вопросов местного значения).

В настоящее время контрольно-надзорную деятельность в отношении органов местного самоуправления осуществляют 23 государственных органа: Прокуратура, МЧС, МВД, Минюст, Казначейство, ФНС, ФСКН, Роспотребнадзор, Росприроднадзор, Росреестр, Рособrnадзор, Рослесхоз, Россельхознадзор, ФАС, ФСТ, ФМС, Роструднадзор, Ространснадзор, Росфиннадзор, Росздравнадзор, Росалкогольрегулирование, Росрыболовство, Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации¹⁴.

Эта проблема рассматривалась на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации 31 января 2013 г., члены которого отметили необходимость законодательного урегулирования взаимодействия контрольно-надзорных органов с органами местного самоуправления. Было подчеркнуто, что нужно не просто упорядочить надзорную деятельность, но и переориентировать проверяющие органы на осуществление комплексных мероприятий по улучшению ситуации на местах. По итогам заседания Президент РФ подписал перечень поручений Правительству РФ, федеральным министерствам по подготовке проектов федеральных законов о внесении необходимых изменений в соответствующее законодательство¹⁵.

Говоря о контроле как одной из функций управленческой деятельности, следует отметить, что основы осуществления муниципального контроля, его формы и методы устанавливаются также нормами административного права. Основным документом, регулирующим соответствующую группу общественных отношений, является Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁶.

Наконец, предметом регулирования административного права являются общественные отношения, связанные с установлением и применением мер административной ответственности за правонарушения в сфере местного самоуправления. Некоторые виды таких правонарушений установлены Кодексом РФ об административных правонарушениях¹⁷. К примеру, в главе 5 Кодекса предусмотрены составы правонарушений, связанных в том числе с нарушениями прав граждан в ходе проведения муниципальных выборов, референдумов. Глава 19 содержит составы административных правонарушений против порядка управления, которые могут быть совершены и в сфере местного самоуправления (например, непредставление сведений или представление заведомо ложных све-

¹⁴ Местное самоуправление. 2012. 24 дек. URL: <http://emsu.ru>

¹⁵ См. подробнее: URL: <http://president.kremlin.ru/assignments/17604>

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

¹⁷ См.: Там же. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

дений в орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд; незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг муниципального служащего либо бывшего муниципального служащего и др.).

Законами субъектов Российской Федерации дополняется перечень административных правонарушений в сфере местного самоуправления. Так, Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» в главе 4 устанавливает административную ответственность за использование официальной или иной символики муниципального образования с нарушением установленных требований; неисполнение муниципальных правовых актов.

Помимо отмеченных наиболее важных направлений административно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления, можно говорить и об иных группах общественных отношений, хотя и возникающих в сфере местного самоуправления, но характеризующихся использованием административно-правовых форм и методов управленческой деятельности. К ним можно отнести разработку и принятие административных регламентов (например, оказания муниципальных услуг, осуществления муниципального контроля и др.); заключение административных договоров, ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов и другие аналогичные отношения.

Таким образом, все изложенное выше позволяет сделать вывод о весьма широком и разностороннем воздействии норм административного права на общественные отношения в сфере местного самоуправления, на деятельность органов местного самоуправления, в первую очередь исполнительно-распорядительных (местных администраций). Это, в свою очередь, обуславливает перспективность и целесообразность совместных комплексных научных исследований возникающих в данном направлении проблем представителями науки административного и муниципального права.

Воронежский государственный университет

*Бялкина Т. М., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права
E-mail: tbyalkina@yandex.ru
Тел.: 8-908-136-03-26*

*Voronezh State University
Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences,
Associate Professor, Professor of the Administrative and Municipal Law Department
E-mail: tbyalkina@yandex.ru
Tel.: 8-908-136-03-26*