

## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ В СТРАНАХ — ЧЛЕНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы административного (государственного) контроля за деятельностью местных властей в странах — членах Европейского Союза. Автор подчеркивает важность подобного контроля для обеспечения должного функционирования публичных учреждений, в том числе и на местном уровне. Значимость административного контроля определяется также стремлением к соблюдению принципа равенства и поддержанию определенных минимальных стандартов оказываемых населению услуг независимо от места проживания.

Административный контроль в конечном итоге выступает в качестве некоего противовеса тем достаточно широким правам, которые предоставлены местным сообществам в демократических странах. Государственный контроль над местным управлением приобретает дополнительное значение также в свете усиливающейся интеграции в странах — членах Европейского Союза, где субнациональным властям приходится реализовывать общеевропейское законодательство. Раскрывая механизмы подобного контроля, автор подчеркивает важность соблюдения общих демократических принципов при его осуществлении. Иначе реализация государственных контрольных полномочий может превратиться в инструмент избыточной централизации власти, средство подавления местной инициативы и самостоятельности муниципальных органов.

**Ключевые слова:** государство, местные власти, административный контроль, европейское законодательство, Европейская хартия местного самоуправления, принцип равенства, институт омбудсмена, роспуск местного совета.



**Александр Игоревич  
ЧЕРКАСОВ,**  
ведущий научный  
сотрудник сектора прав  
человека  
Института государства  
и права РАН,  
кандидат юридических  
наук, доцент  
[aligorch@yandex.ru](mailto:aligorch@yandex.ru)  
119019, Россия, г. Москва,  
ул. Знаменка, д. 10

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.68.4.163-169

**A. I. CHERKASOV,**

Leading Research Fellow, Human Rights Department  
of the Institute of State and Law, RAS, PhD  
[aligorch@yandex.ru](mailto:aligorch@yandex.ru)  
119019, Russia, Moscow, ul. Znamenka, 10

### ADMINISTRATIVE CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LOCAL AUTHORITIES IN THE COUNTRIES-MEMBERS OF THE EUROPEAN UNION

**Abstract.** The article deals with problems of administrative (state) control over the activities of local authorities in the countries — members of the European Union. The author stresses the importance of such control for securing

© А. И. Черкасов, 2020

*the proper functioning of public bodies, including those at the local level. The significance of administrative control is also determined by the commitment to the principle of equality and the maintenance of certain minimum standards of services rendered to the population irrespective of the place of living. Administrative control in the final result acts as a kind of a counterweight to those fairly broad rights that have been given to local communities in democratic countries. The state control over local government acquires additional importance also in the light of the increasing integration in the countries — members of the European Union, where sub-national authorities have to implement European legislation. The author reveals the mechanisms of such control and stresses the importance of observance of common democratic principles while performing it. Otherwise the implementation of state control prerogatives may be turned into the instrument of excessive centralization of power, the means of suppression of local initiative and municipal bodies' autonomy.*

**Keywords:** *the state, local authorities, administrative control, European legislation, European Charter of Local Self-Government, the principle of equality, the institute of ombudsman, dissolution of the local council.*

**А**дминистративный (государственный) контроль в самом широком смысле необходим для обеспечения должного функционирования публичных учреждений, в том числе и на местном уровне. Его значимость определяется также стремлением к соблюдению принципа равенства и поддержанию определенных минимальных стандартов оказываемых населению услуг на территории всего государства.

Дополнительное значение государственный контроль над местным управлением приобретает в странах — членах Европейского Союза, где усиливаются интеграционные процессы и где субнациональным властям приходится реализовывать общеевропейское законодательство. Как отмечает профессор европейского права и консультант министерства внутренних дел Нидерландов Б. Хессел, именно центральное правительство несет конечную ответственность (в том числе и финансовую) перед всем европейским сообществом за возможные ошибки субнациональных органов власти. Поэтому государство должно обладать «достаточными механизмами контроля над местными и региональными властями», позволяющими «обеспечивать своевременное исправление допускаемых ошибок»<sup>1</sup>.

В прошлом государственный контроль за деятельностью местных властей в европейских странах осуществлялся в основном посредством так называемой «административной опеки», предполагавшей вступление в силу решений местных органов власти лишь после их одобрения соответствующими государственными надзорными инстанциями. Отказ в таком одобрении был возможен по соображениям как законности, так и целесообразности. В настоящее время административ-

<sup>1</sup> Hessel B. European Integration and the Supervision of Local and Regional Authorities: Experience in the Netherlands with the Requirements of European Community Law // Utrecht Law Review. Utrecht, 2006. Vol. 2. Is. 1. P. 91.

ная опека сменяется административным контролем, в рамках которого решения местных властей по вопросам их собственной (автономной) компетенции могут быть оспорены лишь по мотивам законности в судебном порядке<sup>2</sup>. Как отмечается в задавшем соответствующие ориентиры п. 2 ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., «любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен, как правило, иметь целью соблюдение законности и конституционных принципов»<sup>3</sup>.

Ориентированные на Европейскую хартию местного самоуправления положения, ограничивающие контрольные полномочия центральных властей, стали появляться и в европейских конституциях. Так, согласно п. 4 ст. 102 современной редакции Конституции Греции 1975 г. государственный контроль над местными органами власти «должен ограничиваться исключительно контролем за законностью и не может препятствовать их инициативе и свободе действий»<sup>4</sup>.

Правда, не во всех странах — членах Европейского Союза государственный контроль над местными властями в сфере их собственной компетенции ограничивается контролем за законностью. Нидерланды, например, воспользовались гарантированной для участников Европейской хартии местного самоуправления возможностью не считать себя связанными отдельными положениями Хартии и сделали соответствующую оговорку применительно к п. 2 ст. 8, ограничивающему государственный контроль над местным самоуправлением.

Неудивительно, что ст. 132 Конституции Королевства Нидерландов 2008 г. устанавливает достаточно широкие основания для осуществления государственного контроля за деятельностью местных властей<sup>5</sup>. Так, пункт 3 данной статьи закрепляет возможность предварительного контроля за решениями органов провинций и муниципалитетов, а п. 4 — возможность отмены данных решений указом монарха в случае их противоречия не только закону, но и публичным интересам.

Общий административный контроль над местными властями обычно осуществляется центральным правительством и (или) правительством соответствующего субъекта федерации (в лице, как правило, одного или нескольких министерств). Так, в Ирландии этими органами преимущественно ведает министерство жилищного строительства, планирования и местного управления (ранее оно неоднократно переименовывалось), в Норвегии — министерство местного управления и регионального развития, в Латвии — министерство окружающей среды и регионального развития. Чаще всего подобный контроль осуществляется министер-

<sup>2</sup> В сфере делегированной компетенции надзор со стороны государственных инстанций может быть более жестким и допускать возможность контроля с точки зрения не только законности, но и целесообразности.

<sup>3</sup> См.: European Charter of Local Self-Government // European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report. Strasbourg, 2010.

<sup>4</sup> Greece's Constitution of 1975 with Amendments through 2008 // URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Greece\\_2008.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008.pdf) (дата обращения: 15.11.2019).

<sup>5</sup> The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008 // URL: <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008> (дата обращения: 22.11.2019).



ством внутренних дел, как, например, во Франции, Италии, Нидерландах, Чехии и ряде других европейских государств.

Контрольные функции могут осуществляться и отдельными подразделениями центральных министерств. Так, в Греции в 2010 г. в рамках Министерства внутренних дел и публичной администрации была создана специальная контрольная служба, осуществляющая надзор за законностью действий местных властей. Возглавляется данная служба так называемым «аудитором законности», и в ее состав входят гражданские служащие, имеющие определенный опыт деятельности в сфере юриспруденции и экономики.

При наличии в той или иной стране регионального (среднего) уровня управления определенные контрольные полномочия по отношению к нижестоящему уровню могут осуществляться и региональными властями. Так, в Чехии в случае принятия муниципальными властями в сфере собственной компетенции акта, противоречащего закону, Министерство внутренних дел обращается к соответствующему местному совету с требованием исправить ситуацию в течение 60 дней с момента получения им такого обращения. При отсутствии должной реакции со стороны местного совета Министерство приостанавливает действие соответствующего акта и передает дело в Конституционный суд, который вправе этот акт отменить.

В сфере делегированной компетенции контроль осуществляется краевыми властями и носит более жесткий характер. Принимаемые в этой сфере акты (либо какие-либо иные решения или действия) муниципального совета «не должны противоречить не только закону, но и любым иным правовым актам или же директивам центральных административных органов»<sup>6</sup>. Если муниципалитет не исправит ситуацию в течение 60 дней с момента получения им соответствующего обращения, данный акт (либо решение или действие) отменяется краевыми властями.

В Дании Министерство внутренних дел осуществляет общий контроль лишь за деятельностью органов управления региональных территориальных единиц — амтов (округов). Муниципальные советы здесь контролируются специально образуемым органом — окружной контрольной комиссией. Последняя возглавляется префектом округа — амтсманом, а четыре других ее члена избираются из числа окружных советников. Аналогичные контрольные функции осуществляются также окружными административными советами в Швеции.

Центральные министерства также издают разнообразные инструкции и циркуляры, которые являются как средством контроля над местными властями, так и определенным инструментом их поддержки. Подобными актами обычно устанавливаются стандарты местных служб, дается толкование законодательства, разъясняется правительственная политика в тех или иных сферах. Большинство таких циркуляров не содержит директивных предписаний, а носит лишь рекомендательный характер. Как отмечает шведский исследователь О. Петерссон, «направляющая роль государства реализуется в настоящее время не столько посредством детальных инструкций и предписаний, сколько с помощью установления базовых ориентиров»<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance / ed. by C. Panara, M. Varney. L., 2013. P. 63.

<sup>7</sup> Петерссон О. Шведская система правления и политика. М., 1998. С. 122.

Более активно деятельность местных органов власти направляется правительством Нидерландов, имеющих, как уже отмечалось, определенную специфику в сфере административного контроля. Степень императивности правительственных указаний здесь является предметом определенных дискуссий. Высказывается, в частности, точка зрения, согласно которой правительственные инструкции и циркуляры не являются «правом», и поэтому невыполнение содержащихся в них указаний не должно влечь за собой автоматическое наказание местных властей. Практика, однако, показывает, что правительственные наставления лучше все-таки соблюдать, иначе соответствующие действия местных властей могут быть квалифицированы как противоречащие «публичным интересам» и в итоге отменены указом монарха<sup>8</sup>.

Возможно, и осуществление контроля над местными органами власти со стороны определенных правительственных ведомств (агентств). В Швеции, например, подобными агентствами являются Национальный совет по здравоохранению и благосостоянию, а также Национальное агентство по образованию. Данные агентства, как и окружные административные советы, не вправе объявлять решения местных властей недействительными, но они могут в определенных случаях инициировать их судебный пересмотр или же накладывать на местные власти финансовые санкции. Они также вправе проинформировать правительство относительно обнаруженных упущений в контролируемой ими сфере деятельности.

Законодательство отдельных государств (например, Скандинавских стран) предусматривает осуществление контроля над определенными сферами деятельности местных властей, и в первую очередь финансовой, специальными контролерами (омбудсманами). Подобные контролеры обычно вправе ставить вопрос об ответственности должностных лиц муниципалитетов за неправильное исполнение финансово-бюджетных и некоторых иных полномочий.

В Швеции, например, такие контролеры именуются ревизорами. Их статус достаточно подробно урегулирован Законом о местном управлении 1991 г.<sup>9</sup> Ревизоры избираются местными представительными органами (собраниями уполномоченных) сроком на четыре года<sup>10</sup>. Они имеют право истребовать у местных исполнительных органов власти все необходимые документы, лично присутствовать на заседаниях комитетов местной администрации, знакомиться с финансовыми счетами и отчетами, балансовыми ведомостями и делать по ним замечания. При этом «проверка ревизоров распространяется не только на финансовые вопросы», поскольку «в соответствии с принятыми стандартами ревизионная служба должна проверять все аспекты деятельности в рамках своей компетенции», включая проверку целесообразности и удовлетворительности ведения дел с хозяйственной точки зрения, достоверности отчетности и т.п.<sup>11</sup>

За ненадлежащее выполнение местными властями своих функций законодательство обычно устанавливает конкретные санкции. Возможно, в частности,

<sup>8</sup> См.: Local Government in Europe. P. 245.

<sup>9</sup> Local Government Act 1991: 900 // URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/06/96/34cb7541.pdf> (дата обращения: 27.10.2019).

<sup>10</sup> На аналогичный срок избираются и заместители ревизоров.

<sup>11</sup> Моргунова М. А. Государственное право Швеции. М., 2009. С. 347—348.



отстранение от должности глав местной администрации, а также отдельных муниципальных служащих; на них могут быть наложены взыскания; те или иные полномочия муниципальных органов могут быть переданы различным специализированным организациям, а также на вышестоящий уровень и т.д. С местных властей может быть взыскан ущерб, вызванный невыполнением либо ненадлежащим выполнением своих полномочий. Возможно и лишение их правительственных субсидий.

Согласно, например, Закону об общинах германской земли Баден-Вюртемберг, если община не выполняет возложенные на нее законом обязанности, земельные органы правового надзора вправе издать распоряжение о том, чтобы община в разумные сроки приняла необходимые меры (§ 122)<sup>12</sup>. В противном случае «указанные органы могут сами выполнить это распоряжение вместо общины и за счет общины или поручить его выполнение третьему лицу» (§ 123). Если же «управление общиной в значительной мере не соответствует предъявляемым к управлению законным требованиям» и полномочия органов правового надзора, предусмотренные данным Законом, «недостаточны для обеспечения надлежащего управления общиной, органы правового надзора могут назначить уполномоченного, который выполнит все или отдельные задачи, стоящие перед общиной, за ее счет» (§ 124).

При определенной ситуации, строго оговоренной в законе, возможен и роспуск местного представительного органа. Так, в Конституции Португалии 1976 г. содержится норма, согласно которой роспуск местных советов «может быть осуществлен лишь по причине грубо нарушающих закон действий или бездействия» (п. 3 ст. 242)<sup>13</sup>. Аналогичным образом в Польше такой роспуск может быть осуществлен нижней палатой парламента (Сеймом) по предложению председателя Совета министров в том случае, если местный представительный орган «грубо нарушает Конституцию и законы» (п. 3 ст. 171 Конституции 1997 г.)<sup>14</sup>.

Во Франции региональные, генеральные (т.е. советы департаментов), а также коммунальные советы могут быть распущены декретом президента республики в случае, как правило, своей неспособности обеспечить управление работой соответствующей территориальной единицы.

На уровне коммуны, например, такая неспособность может наступить в результате обострения отношений между мэром и большинством членов местного представительного органа или же раскола внутри самого коммунального совета. При этом новые выборы должны быть проведены в течение двух месяцев после роспуска коммунального совета, за исключением случаев, когда с момента роспуска последнего до очередных выборов остается не более трех месяцев. Мэры либо заместители мэра в случае ненадлежащего выполнения своих функций мо-

<sup>12</sup> См.: Коммунальное самоуправление в Германии: Закон об общинах земли Баден-Вюртемберг. М., 2012.

<sup>13</sup> Portugal's Constitution of 1976 with Amendments through 1976 // URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal\\_2005.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf) (дата обращения: 11.11.2019).

<sup>14</sup> Poland's Constitution of 1997 with Amendments through 2009 // URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Poland\\_2009.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009.pdf) (дата обращения: 11.11.2019).



гут быть временно отстранены со своего поста приказом министра внутренних дел, а окончательно смещены — декретом Совета министров.

В заключение следует отметить, что опыт стран — членов Европейского Союза свидетельствует о важности соблюдения общих демократических принципов при осуществлении контроля над местными властями. Не должна, в частности, «искажаться суть принципа местного самоуправления, даже с учетом того, что местная автономия никогда не может быть абсолютной, а муниципалитеты не могут приравняться к независимым государствам»<sup>15</sup>. Иначе реализация государственных контрольных полномочий может превратиться в инструмент избыточной централизации власти, средство подавления местной инициативы и самостоятельности муниципальных органов. Это в конечном итоге способно не самым лучшим образом сказаться на функционировании всей политической системы, снизив ее гибкость и эффективность и нарушив баланс во взаимоотношениях различных уровней и ветвей власти.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Коммунальное самоуправление в Германии: Закон об общинах земли Баден-Вюртемберг. — М. : Инфотропик Медиа, 2012. — 224 с.
2. *Моргунова М. А.* Государственное право Швеции. — М. : Норма, 2009. — 384 с.
3. *Петерссон О.* Шведская система правления и политика. — М. : Ad Marginem, 1998. — 207 с.
4. European Charter of Local Self-Government // European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report. — Strasbourg, 2010.
5. Greece's Constitution of 1975 with Amendments through 2008 // URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Greece\\_2008.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008.pdf).
6. *Hessel B.* European Integration and the Supervision of Local and Regional Authorities: Experience in the Netherlands with the Requirements of European Community Law // Utrecht Law Abstract. — Utrecht, 2006. — Vol. 2. — Is. 1. — P. 91—110.
7. Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance / ed. by C. Panara, M. Varney. — L. : Routledge, 2013. — 426 p.

<sup>15</sup> Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Sweden. Strasbourg, 1997. P. 25.