

На правах рукописи

ПАШКОВ
Олег Валерьевич

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ
В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность:
12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре конституционного права и государственного строительства ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет»

- Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Алексеев Игорь Александрович
- Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Тхабисимова Людмила Аслановна,
заместитель директора по научной деятельности ФГБОУ ВПО «Северо-Кавказский институт Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
- кандидат юридических наук
Аванесова Анна Артемовна,
доцент кафедры конституционного и международного права ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет»
- Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Защита диссертации состоится 20 марта 2014 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. За время, прошедшее с момента возрождения местного самоуправления в России, прошло несколько этапов муниципальной реформы. Возможно, сейчас назрел очередной такой этап.

В своём Послании Федеральному Собранию 2013 г. Президент России В.В. Путин специально отметил: «В том числе мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни». Отметив ряд проблем, сложившихся в сфере местного самоуправления, Президент РФ ещё раз подчеркнул: «Повторю, считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах. И такую работу мы должны начать и в основном законодательно обеспечить уже в следующем, 2014 году – в год 150-летия знаменитой Земской реформы»¹.

Таким образом, складывается ситуация возможности начала новой реформы местного самоуправления, уже следующей после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

В этой ситуации также резко актуализируется тематика муниципального контроля. При этом в данном направлении немало было сделано и на предыдущем этапе реформы, особенно за последние годы, в том числе в результате принятия Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Однако очень перспективным в этом направлении представляется и изучение гражданской и общественной составляющей системы

¹ <http://news.kremlin.ru/news/19825>.

муниципального контроля, на что и было обращено внимание в Послании Президента России.

Именно обеспечение широкого участия граждан и общественных структур в системе муниципального контроля позволит серьёзно повысить их эффективность. Необходимость соответствующей работы органов государственной власти и местного самоуправления это ни в коем случае не отменяет, но это условие уже не является единственно достаточным. Всё это определило выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности. Тема институционализации муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации имеет множество аспектов и исследовалась представителями различных специалистов по юридическим и политическим научным дисциплинам – конституционного, муниципального и административного права, теории управления, политологии.

Различные правовые проблемы, связанные с муниципальной реформой, контролем в сфере публичного управления, тематикой собственного муниципального контроля, затрагивались в работах виднейших отечественных правоведов дореволюционного, советского и современного периодов: Н.М. Коркунова, М.А. Рейснера, С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, А.А. Безуглова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, С.А. Солдатова, С.В. Степашина, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева и некоторых других.

В последние годы был защищён ряд диссертаций по проблемам местного самоуправления, полномочий органов власти, законности и правопорядка – Ю.В. Попова, Д.А. Королёва, Н.В. Шевченко, В.В. Дьяконова, В.П. Беляева и др.

Тем не менее, следует отметить, что, несмотря на большой интерес и ценность, которую представляют работы вышеперечисленных авторов, проблемы институционализации муниципального контроля в системе

местного самоуправления в Российской Федерации исследованы пока не в достаточной степени.

Источниковедческую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты о местном самоуправлении (например, Европейская Хартия местного самоуправления); федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации; нормативно-правовые акты дореволюционного и советского периода; правоприменительная практика в сфере осуществления муниципального контроля в сфере местного самоуправления; конституции и иные нормативно-правовые акты некоторых зарубежных государств; различные аналитические и справочные материалы; работы отечественных и зарубежных специалистов, посвящённые исследуемой проблеме.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертации является исследование процесса институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации.

В соответствии с этой целью определяются задачи исследования:

- определить понятие и значение муниципального контроля;
- проанализировать историю развития негосударственного контроля в системе местного самоуправления в России;
- изучить муниципальный контроль в системе местного самоуправления в зарубежных странах;
- дать характеристику развития системы правового регулирования муниципального контроля в системе местного самоуправления в России;
- описать органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный контроль;
- выявить особенности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля;
- исследовать взаимодействие органов публичной власти и общественных институтов при осуществлении контроля за местным самоуправлением.

Объект диссертационного исследования – правоотношения, складывающиеся в области институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования – процесс институционализации муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации.

Теоретическую и методологическую основу настоящей работы составили работы ведущих учёных специалистов – по теории государства и права: Н.М. Коркунова, М.А. Рейснера, Б.Н. Чичерина, С.С. Алексеева, В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой и различные методы научного познания. В их числе, общенаучные – диалектический, исторический, системно-структурный, функциональный, логический, герменевтический, институциональный, а также специальные – юридико-технический, сравнительно-правовой (диахронный и синхронный), толкования норм права (например, грамматический) и др.

Эмпирическую основу исследования составляют решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, иных судов общей юрисдикции, арбитражных судов, материалы деятельности контрольных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, опубликованные в научных и иных изданиях; ненормативные акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; иная правоприменительная практика; материалы периодической печати и данные, размещенные в сети Интернет по теме диссертационного исследования.

Научная новизна исследования состоит в том, что на монографическом уровне в нём делается одна из первых попыток комплексно изучить процесс институционализации муниципального контроля в сфере местного самоуправления в Российской Федерации, анализируется система нормативно-правовых актов Федерации и её субъектов в части, касающейся осуществления муниципального контроля, в том числе, со стороны гражданского общества.

В работе предлагаются авторские определения понятия и признаки муниципального контроля в сфере местного самоуправления и процесса его институционализации, определение понятия и структуры правового статуса контрольно-счётного органа муниципального образования, формулируются предложения по совершенствованию федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов.

Анализируется правоприменительная практика и формулируются предложения по её совершенствованию.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы, сформулированные в диссертационном исследовании:

1. Муниципальный контроль в настоящее время – достаточно сложное и многоаспектное явление, представляющий собой деятельность органов публичной власти, общественных институтов и граждан по проверке результатов фактической деятельности должностных лиц и органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и предприятий юридическим установлениям. Муниципальный контроль в широком понимании могут осуществлять, помимо контрольно-счётного органа муниципального образования, и иные должностные лица и органы местного самоуправления, а также граждане в определённых законодательством формах.

2. Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации представляет собой процесс по созданию организационных структур муниципального контроля с иерархией власти, правовой регламентацией соответствующей деятельности, тех или иных возникающих здесь отношений.

3. Несмотря на то, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. говорилось о контрольной деятельности самих должностных лиц и органов местного самоуправления, системно-институциональный подход к закреплению соответствующих норм отсутствовал. Всё это потребовало

совершенствования российского законодательства о местном самоуправлении и в итоге привело к принятию нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. По аналогичной причине назревает следующий этап реформы муниципального контроля.

В развитии системы контроля за осуществлением местного самоуправления в России можно выделить два основных периода: дореволюционный (до 1917 г.) и современный (с 1991 г.). Советский период характеризовался существованием системы контроля в сфере государственного управления на местном уровне, а не местного самоуправления.

4. Система актов, закрепляющих правовой статус контрольных органов муниципальных образований окончательно ещё не сложилась, однако, можно отметить следующие уровни этой системы. Федеральный уровень (с учётом международных стандартов в сфере местного самоуправления – Европейской Хартии и т.д.) – Конституция России, решения Конституционного Суда Российской Федерации, федеральное законодательство и федеральные подзаконные акты. Региональный уровень – конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Федерации, региональные подзаконные акты. При этом в целом сложилось несколько подходов к законодательному закреплению правового статуса контрольно-счётных органов муниципальных образований. В каждом субъекте РФ предлагается принимать законы, устанавливающие систему общественного и финансового контроля на данной территории. Муниципальный уровень – уставы и иные муниципальные правовые акты, прежде всего положения о контрольно-счётных органах. Целесообразно шире принимать положения о порядке осуществления тех форм непосредственной демократии, которые прямо не упомянуты в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» - наказах граждан, общественных инициативах и т.д.

5. Несмотря на краткость законодательных формулировок контрольных полномочий представительного органа муниципального образования, содержание контрольных функций указанных органов весьма значительно. Полномочия по контролю за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления функций по решению вопросов местного значения охватывают все виды деятельности муниципального образования. Однако на практике контрольные функции представительных органов муниципальных образований ограничиваются лишь формальным заслушиванием отчётов подконтрольных органов об их деятельности за определённые периоды.

Действительно значимым инструментом муниципального контроля со стороны представительного органа в настоящее время является полномочие на удаление главы муниципального образования в отставку, не всегда реализуемое даже в случае выявления значительных нарушений в деятельности главы муниципального образования.

6. Правовой статус контрольно-счётного органа муниципального образования – это доктринальная конструкция, соединяющая нормативные характеристики, научные представления, и практику реализации правовых установлений положения органа местного самоуправления, образуемого в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении.

7. Структура правового статуса контрольно-счётного органа муниципального образования состоит из следующих элементов:

1) место контрольно-счётного органа муниципального образования в структуре органов местного самоуправления;

2) порядок и принципы формирования контрольно-счётного органа муниципального образования; порядок прохождения муниципальной службы в нём;

3) компетенция контрольно-счётного органа муниципального

образования;

4) гарантии деятельности и ответственность контрольно-счётного органа муниципального образования.

8. Для повышения эффективности системы муниципального контроля на уровне городских (не являющихся городскими округами) и сельских поселений, внутригородских территорий городов федерального значения целесообразно введение должности муниципальных аудиторов.

9. В зарубежных странах совещательные комиссии входят в систему органов местного самоуправления, являясь наиболее близкими к населению представителями муниципальной власти, которые обеспечивают жителям возможность оказывать непосредственное влияние на городскую политику. Несмотря на то что комиссии – совещательные органы, они отличаются от местных общественных организаций и других объединений населения прежде всего тем, что закон требует оповещения комиссии перед осуществлением органами власти мероприятий, затрагивающих районные интересы. Предлагается на широкой основе создавать такие комиссии и при органах местного самоуправления в России.

Обеспечению прав и свобод человека на местном уровне будет способствовать предоставление представительному органу муниципального района или городского округа права введения должности уполномоченного по межнациональным отношениям в данном муниципальном образовании.

10. В соответствии с положениями о молодёжных палатах (иных молодёжных структурах) органах публичной власти возраст членов таких структур установлен в пределах от 14 до 30 лет. Целесообразно понизить минимальный возраст членов молодёжных структур при органах власти до 14-16 лет, поскольку минимальный возраст муниципального депутата – 18 лет).

Теоретическая и практическая значимость исследования выражается в выводах и предложениях, сделанных на его основе и направленных на совершенствование системы нормативно-правовых актов

Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующих процесс институционализации муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в последующих научных работах по муниципальному, конституционному (государственному) и административному праву, в учебном процессе – при преподавании муниципального, конституционного права и административного права, а также различных специальных курсов, посвящённых местному самоуправлению и контролю в сфере публичного управления.

Апробация результатов исследования. Основополагающие теоретические наработки и предложения, имеющиеся в диссертационной работе, отражены в опубликованных автором научных работах. Результаты работы внедрялись соискателем в учебный процесс при преподавании дисциплин «Конституционное право» и «Муниципальное право», в ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет».

Выводы и предложения исследования сообщались на региональных, межвузовских и вузовских научно-практических конференциях, заседаниях кафедры конституционного права и государственного строительства Пятигорского государственного лингвистического университета.

Выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы при совершенствовании законодательства Российской Федерации и Ставропольского края и в практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Структура и объём диссертации. Структура работы predetermined целью и задачами исследования. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, состоящих из семи параграфов, заключения, списка источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации; дается характеристика степени ее разработанности; устанавливаются объект и предмет исследования; определяются его цель и задачи; описывается эмпирическая основа и источниковедческая база; формулируются положения, выносимые на защиту; обозначается теоретическая и практическая значимость работы и дается информация о результатах ее апробации.

Первая глава **«Историко-теоретические основы муниципального контроля»** состоит из трех параграфов, которые посвящены значению и понятию муниципального контроля, истории развития негосударственного контроля в системе местного самоуправления в России, муниципальному контролю в системе местного самоуправления в зарубежных странах.

В первом параграфе **«Понятие и значение муниципального контроля»** дается определение муниципального контроля. В правовой науке рассматривается, как правило, в связи с реализацией права муниципальных образований на формирование контрольного органа в системе органов местного самоуправления и ограничивается сферой надлежащего обеспечения реализации бюджетного процесса, соблюдения порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В ходе изучения данного вопроса, согласившись с мнением некоторых ученых, делается вывод, что помимо схожих черт государственного и муниципального контроля существуют и особенности (субъект и объект муниципального контроля)

Понятие «муниципальный контроль» ограничено законодателем необоснованно, дается в узком смысле. Представляется, что понимание муниципального контроля как контроля над соблюдением действующего законодательства на муниципальном уровне не только со стороны, но и в отношении органов местного самоуправления необходимо и целесообразно.

В качестве существенных признаков, востребованных для осуществления классификации муниципального контроля, объект, предмет, объём властных

полномочий и правовую основу.

Полагаем, что муниципальный контроль в современных условиях многоуровневое понятие, включающее государственную, муниципальную (внутренний и внешний) и общественную составляющие. Причем роль последней заметно возрастает последнее время.

Во втором параграфе **«История развития негосударственного контроля в системе местного самоуправления в России»** рассматривается исторический аспект развития негосударственного контроля в России.

Изучив, историю местного самоуправления в России XVI – второй половины XVII в., ее условно можно разделить на три условных периода:

- «кормление» (управление через наместников и волостелей) – до середины XVI в.;
- земское и губное управление (самоуправление) – вторая половина XVI – начало XVII в.;
- приказно-воеводское управление в сочетании с традиционным местным самоуправлением – начало XVII – вторая половина XVII в.

Местное самоуправление в начале XVIII в. осуществлялось на основе старой модели: воеводское управление и система областных приказов. В процессе петровских преобразований в эту систему стали вноситься изменения. В 1702 г. вводится институт воеводских товарищей, выборных от местного дворянства. В 1705 г. этот порядок становится обязательным и повсеместным, что должно было усилить контроль за старой администрацией.

Земская реформа получила определённое развитие в 1785 г. – в соответствии с Жалованной грамотой дворянству учреждались губернские дворянские собрания во главе с губернским дворянским предводителем. Несмотря на широкие предоставленные права, их деятельность подвергалась тщательному контролю со стороны местных должностных лиц – генерал-губернаторов, губернаторов, наместников. Причём ни в законодательстве, ни в практике не было чёткого разграничения полномочий государственных

органов на местах и структур самоуправления. Нельзя не отметить, что данная проблема остаётся актуальной по сей день. Считаем, что большое значение для развития системы контроля в сфере местного самоуправления имели отмена крепостного права в 1861 г., земская и городская реформы 1864 и 1870 гг. В ходе этой реформы были созданы все сословные (надсословные) органы местного самоуправления. Как и земские органы, органы городского самоуправления по-прежнему в значительной степени зависели от государственных бюрократических и полицейских учреждений.

Параллельно во второй половине XIX в. было проведено преобразование системы государственного контроля, занявшее длительное время. В 1892 г. было принято новое положение о государственном контроле, что являлось завершением данного этапа создания контрольных органов, особенно в финансовой сфере.

В ходе революции 1905 г. система местного управления также подверглась определённым изменениям. Однако, как известно, трансформация России в конституционную монархию не была завершена в связи с обострившимися в начале XX в. социальными противоречиями, что в итоге привело к революциям 1917 г. После Февральской революции Временное правительство, пытаясь уменьшить влияние «конкурирующей вертикали власти» - Советов - стало готовить реформу местного самоуправления. Но реформы Временного правительства не были доведены до конца в связи с Октябрьской социалистической революцией 1917 г.

После Октябрьской революции 1917 г. в стране быстро стали создаваться новые органы управления на местах – Советы. В июле 1918 г. была принята Конституция РСФСР, которая закрепила и систематизировала сложившуюся на местах систему власти. Система советов была представлена следующим образом: областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды Советов и их исполнительные комитеты. Иными словами, местное самоуправление в виде Советов народных депутатов фактически стало представлять из себя низовое звено единого

государственного аппарата.

С принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. начался новый этап развития местного самоуправления в нашей стране.

Следующий этап современного периода развития системы контроля в сфере местного самоуправления был ознаменован принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ.

Было закреплено, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом. Однако, системного подхода к закреплению соответствующих норм не существовало, что привело к дальнейшему совершенствованию законодательства и вылилось в принятие нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г.

Анализируя развитие системы местного самоуправления, можно проследить его эволюцию с момента зарождения до настоящего времени. Исключая советский период, который характеризовался существованием системы контроля в сфере государственного управления на местном уровне, а не местного самоуправления, можно прийти к выводу, что развитие системы контроля за осуществлением местного самоуправления все время совершенствовалось, в соответствии с политической ситуацией в стране.

В третьем параграфе **«Муниципальный контроль в системе местного самоуправления в зарубежных странах»** рассматривается развитие муниципального контроля за пределами РФ.

В широком смысле можно выделить три разновидности контроля в области местного самоуправления, реализуемые в зарубежных странах:

1) государственный (особенно характерен в случае передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, также высока его роль в странах со слаборазвитой системой местного

самоуправления);

2) общественный (может осуществляться в различных формах, позволяющих населению муниципальных образований контролировать законность действий и решений органов местного самоуправления);

3) специальный (осуществляется специально уполномоченными на то органами и должностными лицами муниципалитетов).

В ряде вопросов административное воздействие органов государственной власти на органы местного самоуправления является обоснованным, однако такое воздействие является источником нарушения независимости местного самоуправления.

Наиболее распространенными механизмами общественного влияния в муниципальной сфере являются следующие.

1) *Народное вето (аброгативный референдум) на муниципальном уровне;*

2) Народная правотворческая инициатива; –

3) Общие собрания (сходы);

4) Оспаривание актов органов местного самоуправления в судебном порядке.

Специальный муниципальный контроль может осуществляться в самых разнообразных формах. Так, в США отдельные возможности по контролю за местной администрацией предоставлены местным общественным совещательным органам.

Вторая глава «**Проблемы институционализации муниципального контроля в системе местного самоуправления в современной России**» состоит из четырех параграфов, которые посвящены развитию системы правового регулирования муниципального контроля в России, органам местного самоуправления, осуществляющим контроль, их взаимодействию с органами государственной власти и органами публичной власти и общественными институтами при осуществлению контроля за местным самоуправлением.

Первый параграф **«Развитие системы правового регулирования муниципального контроля в системе местного самоуправления в России»** посвящен развитию правового регулирования муниципального контроля.

Хотя нормативно-правовая база, закрепляющая правовой статус контрольных органов муниципальных образований, окончательно ещё не сложилась, безусловно, прослеживаются несколько уровней этой системы:

- Прежде всего, федеральный уровень (с учётом международных стандартов в сфере местного самоуправления – Европейской Хартии и т.д.) – Конституция России, решения Конституционного Суда Российской Федерации, федеральное законодательство и федеральные подзаконные акты.

- Следующий в соответствии с иерархией законодательства региональный уровень – конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Федерации, региональные подзаконные акты. При этом в целом сложилось несколько подходов к законодательному закреплению правового статуса контрольно-счётных органов муниципальных образований. В каждом субъекте РФ предлагается принимать законы, устанавливающие систему общественного и финансового контроля на данной территории.

- Низовой - муниципальный уровень – уставы и иные муниципальные правовые акты, прежде всего положения о контрольно-счётных органах. Закрепляется правовой статус контрольно-счётного органа в уставе муниципального образования и принимается специальное положение. Предлагается шире принимать положения о порядке осуществления тех форм непосредственной демократии, которые прямо не упомянуты в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» - наказах граждан, общественных инициативах и т.д.

Во втором параграфе **«Органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный контроль»** исследуются органы местного самоуправления, осуществляющие контроль.

1. Контрольно-счётный орган муниципального образования.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», контрольно-счётный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования.

Контрольно-счётный орган муниципального образования обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Наименование, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счётного органа муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с рассматриваемым Федеральным законом. Контрольно-счётный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может обладать правами юридического лица.

2. Представительный орган муниципального образования.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определённый объём полномочий, среди которых в качестве контрольных можно назвать следующие:

- утверждение отчёта об исполнении местного бюджета;
- утверждение отчетов об исполнении планов и программ развития муниципального образования;
- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- принятие решения об удалении главы муниципального образования в

отставку.

Именно последнее, является наиболее весомым инструментом муниципального контроля со стороны представительного органа. Необходимо отметить так же сложность реализации данного полномочия.

В третьем параграфе **«Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля»** рассматриваются стороны взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Социально-экономическая сторона взаимодействия определяется налоговой и бюджетной политикой государства, возможностью органов местного самоуправления самостоятельно мобилизовать и использовать экономические ресурсы для выполнения своих функций, а также степенью финансовой зависимости от государства и подконтрольности в распоряжении ресурсами.

Политико-правовая сторона включает в себя правовой элемент – институциональное регулирование местного самоуправления и его отношений с органами государственной власти (то, что закрепляется в федеральном, региональном и местном законодательстве и определяет принципы формирования и объем полномочий органов местного самоуправления, порядок делегирования им государственных полномочий, возможности вмешательства государственной власти в их деятельность и т.д.) и политическую составляющую - реальную практику взаимодействия между органами местного самоуправления и государственной власти.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля может осуществляться в различных формах. Правовой основой такого взаимодействия является Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В силу того, что общие принципы организации местного самоуправления

являются предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, органы местного самоуправления не могут самостоятельно устанавливать предметы своего ведения, то есть регулировать свою компетенцию. На основе этих положений и законодательно закреплённых ограничений можно сделать вывод о том, что главная роль в разрешении проблемы разграничения предметов ведения, полномочий, ресурсов и ответственности между органами государственной власти и местного самоуправления в области регулирования местного самоуправления принадлежит именно государству и органам государственной власти в пределах их полномочий.

Несмотря на существенное усложнение и усовершенствование федерального и регионального законодательства в отношении взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе и в отношении муниципального контроля, приведённый вывод можно назвать достаточно справедливыми.

Четвёртый параграф **«Взаимодействие органов публичной власти и общественных институтов при осуществлении контроля за местным самоуправлением»** посвящён широкому кругу проблем, которые, по мнению автора, недостаточно освещены и отрегулированы.

В ситуации, когда молодёжь составляет более четверти населения страны, сложно переоценить значимость её адекватное вовлечения в решение непростых задач, стоящих в настоящее время перед нашим государством, в том числе в политический процесс.

Актуальна эта проблема и для Ставропольского края, который так же, как и ряд других регионов, начал решать её, в том числе путём создания институтов молодёжного парламентаризма при органах государственной власти и местного самоуправления.

Анализ целей и основных задач, закреплённых в Положении об Общественной молодёжной палате при Государственной Думе Ставропольского края, показывает, что они сформулированы исходя из

представлений как институты одновременно и представительства молодёжи при органах публичной власти, и воспитательного воздействия на молодёжь с целью повышения её политической и правовой культуры.

Обеспечению прав и свобод человека на местном уровне будет способствовать предоставление представителю органа муниципального района или городского округа права введения должности уполномоченного по межнациональным отношениям в данном муниципальном образовании.

Для повышения эффективности системы муниципального контроля на уровне городских (не являющихся городскими округами) и сельских поселений, внутригородских территорий городов федерального значения предлагается ввести должности муниципальных аудиторов.

В **заключении** подводятся общий итог исследования, формулируются основные выводы, определяются перспективы развития законодательства, регулирующего вопросы институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации.

**Основные положения диссертации опубликованы
в следующих работах автора:**

*Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей
аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ
для публикации результатов диссертационных исследований:*

1. Пашков О.В. О формах контроля муниципального управления и местного самоуправления в зарубежных странах // Право и экономика. 2013. № 10. С. 71-77. – 0,5 п.л.

2. Пашков О.В. Об общественном контроле (контроле со стороны населения) местного самоуправления в зарубежных странах // Закон и право. 2013. № 11. С. 55-58. – 0,4 п.л.

3. Пашков О.В. О развитии системы контроля за местными органами

власти в советский период // Закон и право. 2013. № 12. С. 51-54. – 0,5 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

4. Пашков О.В. Представительные органы местного самоуправления в системе муниципального контроля // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2011. Вып. № 3. С. 250 – 254. - 0,25 п.л.

5. Пашков О.В. К вопросу о понятии и значении контроля при организации системы местного самоуправления в России // Университетские чтения – 2012. Материалы научно-методических чтений ПГЛУ. Часть XVIII. – Пятигорск: ПГЛУ, 2012. С.122 – 127. - 0,33 п.л.

6. Пашков О.В. Некоторые исторические аспекты развития контроля в сфере местного самоуправления в России (до начала XVIII в.) // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2013. Вып. № 5. С. 209 - 213. - 0,2 п.л.

Подписано в печать 16.01.2014 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,4 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1