

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Административно-правовые основы муниципального управления»

Студент

О.С. Ягодкина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, доцент А.А. Иванов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Оглавление

| | |
|---|----|
| Введение..... | 3 |
| Глава 1 Понятие муниципального управления | 8 |
| 1.1 Определение муниципального управления..... | 8 |
| 1.2 Правовые основы деятельности муниципального управления..... | 28 |
| 1.3 Контроль и надзор за деятельностью муниципальных органов власти..... | 33 |
| Глава 2 Особенности функционирования муниципального управления..... | 37 |
| 2.1 Документооборот и регламент муниципального управления..... | 37 |
| 2.2 Контролирующие и подконтрольные органы муниципального управления..... | 45 |
| 2.3 Административная ответственность и проверка надлежащего осуществления полномочий субъектами муниципального управления | 48 |
| Глава 3 Проблемы осуществления контроля и мониторинг в сфере муниципального управления | 61 |
| 3.1 Взаимосвязь контрольных функций и цели муниципального управления | 61 |
| 3.2 Общественный контроль в сфере муниципального управления..... | 67 |
| 3.3 Проблема осуществления контроля и надзора в сфере муниципального управления | 73 |
| Заключение..... | 79 |
| Список используемой литературы и используемых источников..... | 83 |

Введение

Актуальность исследования административно-правовых основ функционирования муниципального управления обусловлена тем, что этот уровень управления является максимально приближенным к населению соответствующей территории. Основные вопросы обеспечения жизнедеятельности человека: жилище, пользование транспортом и коммунальной инфраструктурой и другие, в той или иной степени связаны с деятельностью местных органов власти.

Федеральный Закон от 06.10.2003 г. №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формировался, основываясь на европейской модели местного самоуправления. Сложившаяся культура местного самоуправления, во многом была сформирована в советском политическом духе, что отмечается целью разработанных норм права приблизить власть к народу. Учитывая постоянное стратегическое планирование и развитие городских округов и муниципальных районов, можно оценить достоинства и отметить недостатки выше отмеченного действующего закона, но на сегодняшний день ресурсный потенциал управления до конца не изучен.

Реформирование Конституции Российской Федерации, которое осуществляется в настоящее время, в значительной части затрагивает также административно-правовые основы организации местного самоуправления и этот вопрос в настоящее время требует своего неотложного и внимательного изучения. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин предложил дополнить статью 132 Конституции РФ новой частью, с понятием «публичная власть», в результате чего в статью 132 Конституции РФ было включено следующее положение: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее

эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Следующее изменение, затрагивающее статью 133 Конституции РФ предполагает компенсацию при дополнительных расходах, органов местного самоуправления, произведенных по решению государственной власти: «затраты направленные на государственное значение». Ранее государственная власть компенсировала органам местного самоуправления дополнительные расходы от любых ее решений. Практика показывает, что процесс осуществления муниципального управления имеет довольно высокий уровень противоречий взаимопонимания, что провоцирует социальную напряженность в обществе. Данное обстоятельство вызывает необходимость проанализировать полномочия местных органов власти, а также осуществление контрольных полномочий в указанной сфере.

Местное самоуправление появилось в западноевропейских странах в эпоху многочисленных революций, затрагивающих управленческую деятельность [6]. Организация системы муниципального управления представляла собой длительный процесс, который не является завершенным в настоящее время. В различных государствах этот процесс шел с разной скоростью и привел к различному результату. Довольно показательным является в этом отношении опыт нашей страны – в советское время система местного самоуправления, понимаемого как самостоятельное и под свою ответственность принимаемое решение населением определенных территорий, вопросов возникающих на этих территориях, не выделялась в качестве самостоятельного уровня государственной власти. Перед нашим государством стоит задача в короткие сроки сформировать эффективную систему местного самоуправления, заполнить все пробелы в законодательстве о контроле, освоить положительный опыт иностранных государств, провести несколько уровневый анализ по регламентирующим вопросам осуществления муниципального управления. Изучение и обсуждение положительных и отрицательных моделей организации

муниципального управления, существующих в зарубежных государствах, позволит выбрать наиболее эффективные образцы функционирования данного уровня управления при взаимодействии с населением. Имеющиеся за рубежом положительные результаты имеет смысл опробовать в российских условиях. Особую важность представляет исследования контрольных полномочий органов местного самоуправления в интересах обеспечения законности на определенной территории. Представляется справедливым утверждением, что в нормах муниципального права, регламентирующих вопросы осуществления муниципального управления, государством была заложена сущность местного самоуправления, как она понимается в Российской Федерации. Изучение существующих правовых основ организации муниципального управления позволит разобраться в сущности этого юридического и общественного института. Важность этого исследования определяется и тем, что местное самоуправление признается, устанавливается, гарантируется на всей территории России и составляет одну из основ Конституционного строя Российской Федерации. Понятие местного самоуправления раскрывается в специальной литературе как самостоятельное внутреннее управление и представляет собой основу деятельности муниципального территориального образования.

Осуществление муниципального управления в виде реализации контрольных полномочий раскрывает правовую природу этого явления. Всякое управление предполагает наличие субъекта управления, объекта управления и возникающей взаимосвязи (отношений) между ними. Объект муниципального управления представляет собой муниципальное образование со всеми его структурами, связями, отношениями, ресурсами [42].

Отдельное внимание в работе уделено общественному контролю. Отмечена социальная незащищенность населения в сфере реализации его прав на осуществление местного самоуправления.

Существуют определенные пробелы и проблемы, связанные с правовой неграмотностью населения. Недоработка структур управления мешает

формированию гражданского общества на уровне муниципального образования.

Отметим, что местное самоуправление исходя из теории муниципального управления, является как контролирующим, так и подконтрольным уровнем власти [2]. В работе учтена сущность этой позиции для того, чтобы контроль был систематическим и охватывал все сферы общественной деятельности на уровне муниципального образования. Особенности взаимодействия муниципальной власти с общественностью в сфере управления и контроля представляют собой важную научную и практическую проблему.

Методологическую основу диссертационного исследования составил диалектический метод правовых явлений в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Кроме того, обоснованность принципов и результатов, достигается за счет комплексного применения методов историко-правового анализа, а также системно-структурного, сравнительно-правового, статистического, логико-теоретического методов, в том числе методов анализа, синтеза, обобщения, объяснения, толкования и классификации.

Теоретическую основу исследования составили научные работы, посвященные как общим проблемам административного права, так и специальным вопросам в сфере организации муниципального управления.

В исследуемой работе, трактуются и цитируются правовые акты Российской Федерации, Федеральные законы и Конституция Российской Федерации. Главным документом, регламентирующим деятельность муниципальных органов наряду с местным самоуправлением, является Конституция Российской Федерации. Муниципальное управление анализируется в работе как составная часть местного самоуправления.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере организации муниципального управления.

Предмет исследования включает в себя правовые нормы, составляющие административно-правовую основу муниципального управления.

Цель исследования – комплексный методологический анализ, обобщение данных, касающихся формирования правовой основы муниципального управления.

Задачи работы: 1) рассмотреть правовые основы и тенденции развития системы муниципального управления в Российской Федерации;

2) раскрыть специфику структурной системы муниципального управления, тенденции и факторы его развития в современных условиях;

3) проанализировать систему, компетенцию и принципы организации деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации;

4) рассмотреть особенности реализации механизма административно-правового регулирования и вопросов муниципального управления;

5) проанализировать содержание и особенности административно-правового статуса муниципальных органов власти;

6) исследовать основные проблемы правоприменительной практики регламентации административно-правовых режимов муниципальной контрольно-надзорной деятельности, как комплекса мер, направленных на профилактику, предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных законодательством требований;

7) провести обобщающий анализ процессов муниципального управления, как соответствующих административно-правовых процедур;

8) проанализировать понятия «муниципальное управление» и «местное самоуправление».

Научная новизна работы заключается в комплексном исследовании проблем муниципального управления.

Структура магистерской диссертации включает введение, три главы, разделенные на девять параграфов, заключение и список использованных источников.

Глава 1 Понятие муниципального управления

1.1 Определение муниципального управления

Правовые основы муниципального управления основываются на Конституции Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и целом перечне иных нормативно-правовых актов [19].

В сфере управленческой деятельности правовая организация муниципального образования формируется, прежде всего, на муниципальных выборах. Система представительных органов муниципалитета действует в соответствии с уставом муниципального образования.

Административная система аппарата управления государственных и муниципальных органов, наделенных исполнительно-распорядительными полномочиями, контролирует исполнение муниципальными территориями правовых норм. Орган исполнительной власти представляет собой организационную внутреннюю структуру, выражающую свои управленческие права типовыми распорядительными предписаниями, указаниями и запретами, реализуемыми в рамках, закрепленных за ним полномочий, из чего следует, что внутренние издаваемые этим органом распорядительные документы являются обязательными для исполнения на всей муниципальной территории.

Структура административного права делится на общую и особенную части; данная отрасль права предполагает регулирование публичных общественных отношений. Общая часть административного права содержит нормы охватывающие управление в целом, а особенная часть состоит из норм, действующих в пределах отдельных сфер управления. Сфера особенной части охватывает экономику, регулирование финансовой и кредитной сфер. Особенная часть включает в себя:

- контроль промышленной сферы, состояние объектов связи, наблюдение за сельским хозяйством и окружающей средой, регулирование стандартизацией;

- строительный контроль и процессы строительства, повышение эффективности работы жилищно-коммунального хозяйства;

- контроль территориального производства, продовольствия, дорожного комплекса;

- регулирование системы общественного порядка [20].

Как правило, оперативное управление входит в административно-политическую сферу контроля, заведует внутренними делами мобилизации, организует комплексные мероприятия усиленного контроля безопасности и обороны, в том числе проводит комплексные процедуры в сфере управления иностранными делами, в области юстиции. Также управленческая сфера направлена на социальную защиту гражданского общества, контроль социума, руководство наукой и культурной деятельностью, образовательной деятельностью и объектами здравоохранения.

К составу общей части административного права отведены нормы, определяющие правовой статус органов управления, в них закреплены формы деятельности согласно актам регулирования и реагирования, а также:

- разработка нормативных принципов управления, координирующих государственную службу и её звенья, организационный подход к документообороту;

- управление объектами определенного статуса;

- утверждение и закрепление норм правового статуса гражданина, прав и обязанностей общественных организаций и органов;

- закрепление норм об административной ответственности, об административных правонарушениях, норм о мерах убеждения и принуждения.

Административно-правовые основы муниципального управления характеризуются отношением власти и подчинения, то есть участием двух

взаимодействующих сторон. Статья 2.1. «Административное правонарушение» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, включает в себе понятие правонарушения, которое в данном случае рассматривается как противоправное, виновное действие (бездействие) как физического, так и юридического лица. Из чего следует, что за любое противоправное действие (бездействие) законодательством устанавливается ответственность.

Признаками административного правонарушения является активное нарушение законодательства либо противоправное бездействие (пассивное поведение), запрещенное нормами права. Правонарушение также раскрывается через призму причинения материального вреда (ущерба), состав правонарушения может быть переклассифицирован в преступление, если размер вреда (ущерба) значительный. Противоправность на практике сопряжена с умыслом либо неосторожным действием в проявлении собственной воли и разума. Правонарушения квалифицируются по разным основаниям и, прежде всего, по объекту состава правонарушения. При этом поступок субъекта не должен предполагать наступление мер уголовной ответственности [14].

Муниципальное управление это не только практическая деятельность местных органов власти, но также и научная дисциплина, изучающая систему общественных отношений в муниципалитете. Системный анализ законодательства позволяет говорить о том, что муниципальное управление и контроль, осуществляется через органы местного самоуправления. Местное самоуправление наделено полномочиями осуществления контроля в разносторонних сферах с целью повышения уровня контроля и качества жизни населения. Местное самоуправление основывается на контрольных функциях и реализуется в посредством публичной власти. Муниципалитет является воплощением властных структур, приближенных к населению, и обеспечивает согласно правовым основам своего функционирования защиту

интересов граждан при совместном их проживании на определенной территории.

Правовой контроль муниципального управления представляет собой грамотное распределение должностного и служебного состава служащих, согласно комплексной управленческой деятельности. Отметим, что муниципальное управление как составная часть местного самоуправления, связано с муниципальными службами и муниципальными служащими. Основу прав муниципального управления и местного самоуправления закрепляют конституционные нормы, федеральные законы, уставы и законы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, субъектов муниципальных образований. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления являются представительными органами муниципалитета [18]. Муниципальные представительные органы, осуществляют полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Они не осуществляют надзорные полномочия, однако участвуют в доведении до вышестоящих структур информации о неправомерности действий подконтрольных им субъектов.

К предметам ведения муниципального образования относятся вопросы местного значения, которые реализуются на уровне местного самоуправления. Здесь взаимодействуют понятия «предметы ведения» и «полномочия», каждая функция этих предметов представляет собой отношения субъектов и объектов. Предметы ведения – общественные отношения, реализуемые полномочиями РФ по урегулированным нормам. Полномочия представляют собой права и управление на определенном уровне власти, они делятся на государственные, федеральные, муниципальные, полномочия субъектов Российской Федерации. Полномочия реализуются отдельной государственной ответственностью, передаются и осуществляются, в том числе, и органами местного самоуправления, но не относятся к предметам ведения муниципальных образований. Выше изложенные предметы ведения предусмотрены Конституцией Российской

Федерации на основании статей 71-73. Соответственно, следует учесть, что муниципальное управление полагается на контролирующие органы. Контролирующие органы, при осуществлении своих полномочий наделены административной властью в отношении действия и бездействия как государственных, так и не государственных учреждений, предприятий, организаций, находящихся на муниципальной территории.

Контрольные полномочия представительных органов обусловлены наличием соответствующих норм и указаний в отраслевом законодательстве. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены исходные для местного самоуправления контрольные функции, такие как: «контроль за исполнением бюджета поселения», «земельный контроль за использованием земель поселения», «муниципальный лесной контроль», «контрольный орган муниципального образования», «контроль представительного органа муниципального образования за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения», «порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета» [28].

Обозначим и другие законодательные акты Российской Федерации, участвующие в регламентации процедур управления вопросами муниципального значения. К ним относятся Земельный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Контроль в сфере закупок регламентирован ФЗ №44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ФЗ №381 «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». Контроль по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на рынке определяется в соответствии с ФЗ №271 «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации». Государственный надзор, муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог закреплен ФЗ №257 «Об

автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и другие законодательные акты» [24].

Управление в виде контроля отражает организационно-техническую и информационную сторону в системе контрольных функций основанных на исполнении распорядительных документов или правовых актов. Эффективность и особенность реализации исполнительности документов, отражает требования к их постоянной доработке, согласно уровню выдвинутых предложений и рекомендаций. Направленный на совершенствование действующей правовой базы документооборот, периодически регулирует общественные отношения в сфере местного самоуправления.

Общепризнанные принципы правовых основ управления, распространяются фактически на все сферы деятельности муниципального образования. Признаком качественных управленческих решений, является осуществление принципа их правомерности, что позволяет двигаться в сторону достижения намеченных перед муниципальным управлением задач. Нарушение режим законности и злоупотребление властью в системе управления, представляет собой нарушение дисциплины в рамках требований, установленных административным, муниципальным и конституционным правом. Целью эффективной системы и подсистемы правовых основ муниципального управления в общем понимании, следует определить значимость нормативно-правовых актов, гарантию правильно разработанных распорядительных документов.

Для контрольных и исполнительных полномочий муниципального звена управленческих функций гораздо больше пользы принесет системный контроль, за подконтрольными учреждениями, должностными и исполнительными лицами по результатам их действия и бездействия. Порядок осуществления внутреннего контроля не сводится к минимуму даже

если упорядоченный процесс носит предупредительный характер обращения к дисциплине и ответственности [30].

Эффективность исполнительной деятельности муниципальных органов представляет собой необходимость систем:

- формирования показателей результативности по ресурсному контролю органов местного самоуправления;
- разработки методики расчета ресурсного обеспечения и внедрение данной методики, согласно целям и задачам;
- формирования оценок эффективности порядка, методологии и разработки программ развития муниципальных образований;
- создания механизмов регулирования открытых и конкурентно способных процедур по расходованию запланированных средств выделенного бюджета;
- распределения денежных ресурсов с выбором между двумя и более вариантами сделок по договорам и контрактам;
- внедрения открытого управленческого учета и отчетности, позволяющих получать достоверную информацию о затратах на муниципальную деятельность;
- внедрение систем внутреннего аудита позволяющего открыто и эффективно учитывать доходы и расходы местного бюджета;
- создания информационной системы планирования, учета и мониторинга, наблюдения за эффективной исполнительной деятельностью органов местного самоуправления;
- формирования законного системного стимулирования муниципальных служащих, по базам показателей результативности и эффективности выполненных работ;
- учета должностных регламентов;
- заключения по мере необходимости трудовых договоров, а также срочных трудовых договоров.

Направленность управления в виде контроля нацелена на успешный результат совместных работ, что должно постоянно анализироваться и совершенствоваться, должен осуществляться постоянный мониторинг, чтобы не происходил конфликт между управлением и законностью.

Еще раз отметим, что полномочия муниципальных образований складываются из предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления, их должностных лиц и звеньев управления. Важным элементом правовых основ муниципальных образований являются законодательные правовые акты и контроль за исполнением законодательных правовых актов.

Перечисленные функций управления становятся бессмысленными, если при их реализации не использовать контроль. Рассмотрим законодательные акты, исполнение которых ориентируют на осуществление функции контроля при управлении муниципальными образованиями:

- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 25 декабря 2008г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993);
- Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Начнем обзор с главы 1 статьи 4 «Правовая основа местного самоуправления» Федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основу права территориального управления, совместно с местным самоуправлением, составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, а также другие федеральные законы; и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации. Кроме того, основу правового регулирования здесь составляют нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан.

Изменение общих принципов решения вопросов местного значения в организации местного самоуправления, может допускаться только путем внесения изменений и дополнений в законодательный акт.

Сфера муниципального управления обеспечивает жизнь, защиту, работу и интересы населения на определенной территории согласно Федеральному закону от 06.10.2003 №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в статье 7 вышеупомянутого закона, раскрываются муниципальные правовые акты, закрепляющие соответствующие нормы.

Правовые муниципальные акты района рассматриваются и классифицируются:

- «по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются внутренние муниципальные правовые акты»;

- «по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься

муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации».

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Неисполнение муниципальных правовых актов как физическими лицами, так и лицами юридическими, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации, либо нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституционным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, данный спор разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами

государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, не допускается.

Рассмотрим главу 6 статью 37 вышеупомянутого закона, закрепляющую орган муниципального образования как представительный орган «местной администрации». Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Глава местной администрации руководит на принципах единоначалия.

Далее проанализируем главу 7 статью 43, которая содержит требование, в соответствии с которым иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан). (ФЗ от 29.12.2006 № 258).

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям согласно уставу муниципального образования.

Статья 44 раскрывает определение понятия «Устав муниципального образования». Уставом муниципального образования должны определяться:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименование и полномочия выборных и иных органов, должностных лиц;
- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа муниципального образования, (ФЗ от 28.12.2016 № 494);
- виды ответственности должностных лиц местного самоуправления;
- составление, рассмотрение согласно порядку, проекта местного бюджета, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, (п. 9 в ред. Федерального закона от 23.06.2014 № 165);
- порядок внесения изменений и дополнений в устав.

Не требует официального опубликования (обнародования) проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования (ФЗ от 27.12.2009 №365, ФЗ от 28.12.2016 № 494).

В случае если Глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, голос главы учитывается при принятии устава муниципального образования, принятие муниципального правового акта с внесением изменений и дополнений в устав муниципального образования, как голос депутата представительного органа муниципального образования (Федеральные законы от 30.11.2011 № 361, от 03.02.2015 № 8, от 28.12.2016 № 494).

Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении

изменений и дополнений в устав муниципального образования (ФЗ от 30.11.2011 № 361) могут быть:

- противоречие устава Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- нарушение порядка принятия устава, внесение изменений и дополнений в устав;
- наличие в уставе, коррупциогенных факторов.

Статья 45 раскрывает полномочия граждан в решении вопросов местного значения, а именно решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан.

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Из статьи 46 «Подготовка муниципальных правовых актов» следует, что проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

Статья 47 трактует понятие «Вступление в силу муниципальных правовых актов». Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, после их

официального опубликования (обнародования), за исключением нормативных правовых актов о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Статья 48 определяет понятие «Отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия». Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт (ФЗ от 25.12.2008 № 281).

Глава 10 статья 77 определяет функции контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Государственные органы уполномочены на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. В соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, данные органы осуществляют контроль (надзор) за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), муниципальных образований в пределах своей компетенции.

Плановая проверка (ежегодный план) органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, должна проводиться не чаще одного раза в два года. Подлежит размещению ежегодный план

плановых проверок на официальных сайтах прокуратуры субъекта Российской Федерации и соответствующего контрольного органа государственного контроля (надзора). Дата размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: не позднее первого ноября, года предшествующего году проведения проверок.

Внеплановые проверки назначаются на основании массового обращения граждан, юридических лиц, основываясь на решении руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора). Проверки, назначаются и осуществляются по согласованию с прокуратурой субъекта Российской Федерации, согласно информации от государственных органов о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение последствий, таких как чрезвычайные ситуации, угроза жизни и здоровья граждан [28].

Глава 8 Конституции Российской Федерации также определяет компетенцию местного самоуправления. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами [15].

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» гласит – «как государственный, так и муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры и другие государственные органы обо всех случаях обращения, каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений».

В отечественном законодательстве закрепляется обязанность организаций принимать все возможные меры по предотвращению коррупции. Данные меры, могут включать:

- определение и назначение должностных лиц;

- постоянное сотрудничество с правоохранительными органами;
- разработка стандартных процедур, инструкций, кодекса служебного реагирования для целей урегулирования конфликтных ситуаций;
- контроль, за составлением отчетности и недопущения использования поддельных документов.

Статья 17 Федерального закона № 125 «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22.10.2004, определяет сохранность, учет и хранение документов, в том числе и органами местного самоуправления. Закрепляются обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, по обеспечению сохранности архивных документов, в том числе документов по личному составу, в течении определенных сроков хранения, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также реестрами документов, предусмотренными настоящим Федеральным законом.

Запрещается уничтожение документов в Архивном фонде Российской Федерации, в отношении особо ценных документов создаются страховые резервные копии, устанавливается особый режим учета, хранения и использования уникальных документов [29].

Статья 19 «Общественный мониторинг» Федерального закона от 21.07.2014 № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет правомерность мониторинга. Под общественным мониторингом в рассматриваемом федеральном законе понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Организаторами общественного мониторинга являются: общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации. Общественный мониторинг проводится публично и открыто с использованием информационно-телекоммуникационных систем, в том числе информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Порядок проведения общественного мониторинга и определения его результатов устанавливается организатором общественного мониторинга. Организатор общественного мониторинга обнародует информацию о предмете общественного мониторинга, сроках, порядке его проведения и определения его результатов в соответствии с настоящим федеральным законом.

Субъектом общественного контроля по результатам проведения общественного мониторинга может быть подготовлен итоговый документ, который подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Итоговый документ, подготовленный по результатам общественного мониторинга, обнародуется в соответствии с указанным федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий [33].

Статья 6 «Полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль» Федерального закона от 26.12.2008 №294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» устанавливает структуру полномочий при реализации муниципального контроля. Необходимым в данном случае является определение органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности. В последующем требуется определение перечня должностных лиц, уполномоченных органов местного самоуправления и их полномочий, осуществление которых проводится в соответствии с уставом муниципального образования и иными муниципальными правовыми актами.

К полномочиям органов местного самоуправления, реализующим муниципальный контроль, относят:

- организационное осуществление муниципального контроля на соответствующей вверенной территории, полномочиями по осуществлению, которого наделены органы местного самоуправления, в соответствии с установленным порядком регионального государственного контроля (надзора);

- разработка административных регламентов муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, исполняется и ведется представительным органом муниципального образования, осуществляется согласно типовым административным режимам. Утверждение проводится уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на основании административных регламентов регионального государственного контроля (надзора);

- проведение организационного мониторинга эффективности муниципального контроля в общественных сферах деятельности, где показатели методик проведения утверждаются Правительством Российской Федерации;

Федерации. К исключению сводится контроль муниципальных территорий, осуществляемый уполномоченными территориальными органами поселений;

- осуществление иных полномочий органами местного самоуправления, предусмотренных Федеральными законами, и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Предметом документарной проверки являются:

- юридическое лицо и индивидуальный предприниматель;

- имущественные и не имущественные права, обязанности в соответствии с которыми должна осуществляться деятельность юридического лица, индивидуального предпринимателя;

- документы юридического лица, индивидуального предпринимателя, используемые при осуществлении деятельности, связанные с исполнением обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Документарная проверка осуществляется как в виде плановой, так и в виде внеплановой проверки, проводится по месту нахождения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. В процессе проведения документарной проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в первую очередь рассматриваются документы юридического лица, индивидуального предпринимателя, имеющиеся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, в том числе уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. К типовым документам относятся акты предыдущих проверок, материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях их результаты.

Достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, не должна вызывать сомнений. В случае, если эти сведения не позволяют оценить исполнение юридическим лицом,

индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля направляют в адрес юридического лица, индивидуального предпринимателя мотивированный запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы. К запросу прилагается копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении документарной проверки.

Со дня получения мотивированного запроса юридическое лицо, индивидуальный предприниматель обязан направить в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в течение десяти рабочих дней, указанный в запросе перечень запрашиваемых документов (копий, заверенных печатью). Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель имеет право представить указанные в запросе документы в электронной форме, подписанные электронной подписью.

Требование нотариального удостоверения копий документов, представляемых в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля не допускается.

Если при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля выявятся ошибки (или) противоречия, любое несоответствие сведений в представленных юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем документах, информация о разногласиях направляется подконтрольному лицу с требованием предоставить в течение десяти рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме.

Подконтрольное лицо вправе представить в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля дополнительные или иные документы, подтверждающие достоверность ранее представленной

информации, в целях пояснения выявленных недоразумений или противоречий в представленных документах. Контролирующее лицо, проводящее документарную проверку, в целях подтверждения достоверности ранее представленных документов, обязано рассмотреть письменные пояснения и полученные дополнительные документы от подконтрольного лица. В случае, установления признаков нарушения обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вправе провести выездную проверку [30].

Проверяющий орган не вправе требовать у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведений и документов, не относящихся к предмету документарной проверки.

Из вышеизложенного следует вывод, что административно-правовые основы муниципального управления характеризуются отношением муниципальных органов и народа, они устанавливаются публичной властью на законодательном уровне. Муниципальное управление это не только практическая деятельность местных органов власти, но и научная дисциплина, изучающая общественные отношения, цель которой повысить уровень контроля и качества жизни населения, защитить интересы граждан, создать достойную инфраструктуру, поддерживать экологию, развивать культуру и образование, регулировать экономическим благополучием и обеспечивать порядок на вверенной территории.

1.2 Правовые основы деятельности муниципального управления

Местная администрация, осуществляет свои функции и полномочия как исполнительный орган муниципального управления, согласно правовым и административно-распорядительным методам. С одной стороны полномочия обусловлены существующими средствами управления, с другой

стороны местное самоуправление полномочно самостоятельно принимать решение по некоторым вопросам, отнесенным к его компетенции.

Хочется отметить высказывание президента Канадской ассоциации, профессора юридической этики и права - Alice Woolley: «Отношение к муниципалитетам как к образованиям, подверженным влиянию провинциального правительства может наносить ущерб верховенству права, и в то же время их трудно ограничить законом, либо политикой» [1]. Правовые методы, регулируются в рамках осуществления правовых отношений и основываются на нормативных документах по вопросам и предложениям, находящимся в компетенции муниципальных исполнительных органов. Исполнительный контроль муниципального управления, образован с целью повышения качества работоспособности и административного регулирования общественных отношений в целом. Правовые отношения реализуются в пределах полномочий муниципального управления. К правовым организационным методам управления стоит отнести воздействие органов муниципалитета на объект управления посредством правовых норм. Организационные нормы включают в себя изучение потребностей по затратам материальных, финансовых и других расходов, в том числе по учету численности управленческого персонала.

Административно-распорядительные методы предполагают организационные работы по согласованию с федеральными и региональными органами государственной власти, представляют собой совокупность норм правового и административного воздействия на субъект и объект муниципального управления. Данные методы осуществляются согласно законодательным актам, они гарантируются действующей системой федерального и регионального законодательства. Сами по себе методы прямого воздействия основаны на дисциплине, ответственности, власти и принуждении, носят они обязательный характер.

Правовые нормы управления основываются на распорядительных документах, с учетом требований к их исполнению (устав, положение,

регламент, должностная инструкция, распределение прав и обязанностей муниципальных служащих). Нормы права выражаются в приказах, применяются в распоряжениях, заключаются в инструкциях, утверждаются в законодательных актах, отрабатываются правилами внутреннего распорядка. Процесс управления согласно правовому подходу, регулируется действиями с использованием санкций и дисциплинарных взысканий. Распоряжения, указания, инструкции направлены на обеспечение отлаженной работы административного управленческого состава.

Приказ это обязательный, исполнительный документ, который обязывает точно исполнить вынесенное, утвержденное решение в установленные сроки. Приказы издаются руководителем. Распоряжение издается для исполнения определенной необходимой функции подведомственным субъектом, и оно не охватывает все направления деятельности муниципального органа, а указывает на конкретного исполнителя. Указания и инструкции в отличие от приказов и распоряжений представляют собой локальный акт распорядительного характера. Цель инструкций и указаний представляет собой регулирование направленности муниципального образования на обеспечение координации работ, подчинение правилам выполнения трудовой деятельности и дисциплины.

Любая структура, действующая в рамках муниципального образования, будь то организация, предприятие, учреждение в той или иной степени осуществляет полномочия в вверенной ей области на основании существующих в данном отношении нормативно-правовых актов. Административные основы методов воздействия, на этапы контроля и исполнения распорядительных документов характеризуются неравенством сторон в правовом отношении, то есть контролирующий орган подчиняет себе подконтрольную сторону.

Основной правовой категорией, применяемой в рамках реализации управленческой политики муниципального управления, является компетенция. Местное самоуправление наделено правом, управлять и

действовать в рамках закона, в соответствии со своей компетентностью в интересах местного населения, способностью регламентировать в правовой форме значительную долю всех существующих в государстве публичных дел на уровне муниципального образования [10].

Понятие «компетенция» принято определять через две другие базисные категории порядка, изначально это предметы ведения и затем полномочия. Соответственно, компетенция муниципального образования, выступает правом располагающих полномочий органов исполнительной власти федерального, регионального и местного значения воздействовать на определенные объекты управления.

Прогнозирование и планирование в муниципальном управлении имеет не последнюю роль. Эффективное развитие муниципальных территорий невозможно без прогнозирования их функционирования на будущем этапе. Прогнозы лежат в основе планов и программ социального и экономического развития, а также безопасности структур муниципалитета. Анализ отдельных прогнозов, таких как возможные последствия, или вероятное наступление определенных неучтенных событий, на подведомственной территории связано с качеством управления.

Рассмотрим статью 3 Федерального Закона №172 от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [35]. В анализируемом федеральном законе используются основные понятия концепций стратегического планирования, прогнозирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, соответственно субъектов Российской Федерации, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления [36].

Предмет ведения муниципального образования на региональном и муниципальном уровне связан с устойчивым планом социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской

Федерации и муниципальных образований, действует в интересах национальной безопасности Российской Федерации.

Значимость управленческого аппарата на местном уровне, включает в свои функции [37]:

- точное исполнение поставленных и обусловленных системных задач;
- осуществление лаконично разработанных и принятых решений;
- регистрацию и постановку на учет контрольных документов;
- разработку плановых публичных мероприятий;
- своевременное выявление отклонений в документообороте, отслеживание по срокам и объёмам выполненных работ;
- публичное информирование исполнителей о сроках исполнения распоряжений и постановлений;
- воздействие на нарушителей исполнительных документов;
- отслеживание документов и снятие их с контроля.

Из выше изложенного следует, что правовой основой деятельности муниципального управления является модель местного самоуправления. Администрация местного самоуправления это (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, глава муниципального образования руководит на принципах единоличия. МСУ осуществляет свои функции и полномочия по распорядительным документам, с учетом требований к их исполнению (устав, положение, регламент, должностная инструкция, распределение прав и обязанностей муниципальных служащих). Правовые нормы управления основываются на общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах РФ, Конституции, федеральных законах и т.д.

1.3 Контроль и надзор за деятельностью муниципальных органов власти

Функция «управление» осуществляется на муниципальном уровне повсеместно и основывается на правовом контроле. Вопросов о целесообразности подобного контроля на практике, как правило, не возникает.

Контроль содержит в себе следующие этапы: исполнение, порядок, учёт, анализ, проверка.

Контроль осуществляется как постоянно, так и периодически. Виды контроля могут быть классифицированы, поскольку понятие контроля является собирательным и включает в себя различные виды муниципальной деятельности:

- контроль представительного органа муниципального образования;
- контроль комиссий и депутатов;
- контроль над органами и должностными лицами муниципального образования;
- контроль, вверенный должностным лицам в осуществлении государственных полномочий;
- контроль за муниципальными образованиями, действующими согласно уставу, должностными лицами;
- обнародование нормативно правовых актов согласно уставу муниципального образования;
- контроль, по распределению финансирования бюджета и отчетов по его исполнению.

Одним из методов внешнего контроля определены внеплановые проверки на рабочих местах и контроль выполнения муниципальных работ на определенном этапе. Многие работы достаточно эффективно контролируются путем периодических выборочных проверок, например,

качества уборки территории, соблюдения графика работ служб, оперативно выполненного ремонта, подрядных работ согласно договору.

Государственные органы наделены правом контроля, надзора и управления, функции данных прав, включают в себя обязанности по проведению проверок как внутри муниципальных структур, так и в области социальной и промышленной сферы. Административное управление в виде «контроля» представляет собой управленческую функцию, анализирует объем полномочий управления. Контроль направлен на решение возникающих вопросов и проблем местного значения в целях осуществления правомерного подхода к государственным функциям управления, которые были переданы муниципалитету. Относительно раскрываемой правовой тематики муниципального управления, следует различать понятия контроля и надзора.

Что касается надзора, то, как указано в действующем законодательстве, «Органы Прокуратуры Российской Федерации относительно надзора, следят за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов».

Отметим подконтрольность и поднадзорность органов местного самоуправления, в соответствии с которой «внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании решения руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора) по согласованию с прокуратурой субъекта Российской Федерации». «Внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут также проводиться в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и

на основании требования Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации» [28].

Меры по восстановлению законных интересов граждан принимаются в случае обращения физических и юридических лиц в органы прокуратуры, поступление информации от государственных органов о фактах нарушения законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, поступление материалов о фактических обстоятельствах угрозы жизни и здоровья, нарушения прав граждан [12].

Надлежащее осуществление контрольных функций муниципального управления и местного самоуправления находятся под соответствующим государственным контролем в порядке правил, установленных Конституцией Российской Федерации, а в случаях, установленных федеральными законами соответственно под контролем законов субъектов Российской Федерации. Местная администрация, пользуясь своими полномочиями «контроля», как орган муниципального управления направляет существующий организационный механизм на оценку эффективности контрольных мероприятий, воздействует на объекты контроля должностных лиц. Муниципальное управление состоит из служб, контролирующих сферу деятельности муниципалитета, данные службы включают в себя исполнение таких видов деятельности, как рассмотрение жалоб, опрос жителей [41]. Целенаправленный управленческий контроль охватывает наблюдение за соблюдением установленных тарифов по оплате коммунальных услуг населением, выполняет выверку производственной документации в учреждениях и на предприятиях. Сопоставляются целевые затраты и расходы по финансированию в муниципальных образованиях, оцениваются контракты по закупкам и услугам, рассматривается законность заключенных договоров с подрядчиками и исполнителями.

Дефиниция понятия «контроль», в различных источниках, раскрывается по-разному, но не меняет своей сути в целом. «Контроль» ассоциируется с терминами «потребность», «качество», «проверка».

Управленческая деятельность делится на виды по отношению к субъектам, объектам и предметам контроля.

По отношению к надзору можно отметить, что его осуществляют только специальные государственные органы, специализирующиеся каждый на определённом виде надзора. Прокурорский надзор является наиболее значимым видом. Ревизуется деятельность соответствующих муниципальных образований прокуратурами районов и городов, а межрайонные прокуратуры следят за деятельностью муниципалитетов сельских образований. Функция надзора представлена в виде проведения инспекционных проверок различных уровней, ревизий и иных не запрещенных действий относительно проверок. Надзор ограничен в своей компетенции. К видам надзора, затрагивающим деятельность муниципального управления, относятся:

- прокурорский надзор;
- санитарно-эпидемиологический надзор;
- геодезический надзор;
- надзор за безопасностью дорожного движения;
- пожарный надзор;
- административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
- надзор за соблюдением законодательства о труде.

Обобщая изложенное, следует прийти к выводу, что контроль и надзор представляет собой правовую деятельность уполномоченных государственных и муниципальных органов разных уровней. Содержание данного института включает в себя обязанности по проведению проверок, контроль и надзор за соблюдением требований по исполнению Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Глава 2 Особенности функционирования муниципального управления

2.1 Документооборот и регламент муниципального управления

Исходя из теории контрольной деятельности система контроля в целом направлена на механизм осуществления отработанных стандартов управления и основана на правовой норме. Нормативный контроль, в зависимости от теоретической концепции руководства правовых и законодательных актов управления, содержит в себе универсальные и свойственные только ему правовые аспекты [17]. Объекты муниципального управления и местного самоуправления аналогичны, они включают в себя соответствующее муниципальное образование. При наличии большего числа субъектов управления, можно прийти к выводу, что местное самоуправление представляет собой более широкое понятие, нежели муниципальное управление.

Отмечено стремление муниципалитетов к достижению большего совершенства, эффективности и профессионализма в сфере самоуправления. Местное население, граждане, общественные структуры, проживающие (осуществляющие свою деятельность) на муниципальных территориях стимулируют должностных лиц муниципального образования к большей исполнительности и ответственности за результативность своей деятельности. Реализуемые полномочия государственного управления на территории местного самоуправления не могут относиться к сфере деятельности муниципальных образований. Также отметим, что они не могут относиться одновременно к государственному ведению, и к ведению муниципальных образований. Эти полномочия остаются государственными, но их реализация передана органам местного самоуправления. Таким

образом, на период осуществления муниципального управления, делегированные органами власти полномочия, становятся частью обязательств и полномочий муниципального образования [28].

Муниципальное образование, в соответствии с законом №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и конституционным нормам Российской Федерации предполагает обязанность, должностных лиц и органов местного самоуправления действовать законосообразным и целесообразным образом. В права граждан входит возможность обращений в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления по вопросам социального значения (как индивидуально, так и коллективно). Цель муниципальных образований - это непосредственное обеспечение населения комфортными условиями жизни. Уместен и обоснован будет реализуемый некоторыми муниципальными образованиями проект на создание анкет, отзывов и опросов гражданского общества, что позволит оценить корректность работы исполнительных служб.

Согласно существующим правовым нормам, у граждан есть возможность получения полной и достоверной информации о принятых решениях по их обращениям в органы местного самоуправления. В обязанность муниципалитета входит информирование о публичных слушаниях по ряду вопросов, касающихся территориальной жизни населения и социальных преимуществ. Организация проведения голосования по принятию тех или иных решений согласно правовому порядку осуществляется опросным путем.

Структура муниципального управления раскрывает служебную компетентность через понятие ответственности сотрудников органов муниципального образования за решение подведомственных им вопросов, их подчинение регламенту. Согласно организации территориального контроля, в приоритет ставятся интересы гражданского общества, его материальное и бытовое благополучие. Территориальными полномочиями и

компетентностью наделены органы местного самоуправления, что обуславливает их ответственность за решение вопросов местного значения.

К существенно значимым объектам относятся структуры, которые включают в себя проекты здравоохранения, они подразделяется на санитарно-эпидемиологическое благополучие, детское здравоохранение, лечение отдельных заболеваний и другое. Образовательный уровень населения, обеспечивают организации по вопросам дополнительного образования детей и бесплатного школьного образования, воспитания, обучения, присмотр, уход и оздоровление детей на территории муниципального образования. Но следует помнить и высказывание политологов Б. Питерса и В. Райта «При увеличении объектов значимости не стоит говорить о их улучшении качества» [40]. Сфера полномочий муниципального управления не должна становится чрезмерной, поскольку при этом может страдать качество его осуществления. Как указывают данные политологи, ведущее значение для местного самоуправления имеет его культурная деятельность: «отрасль культуры - призвана сохранять национальные и исторические памятники культуры, приобщать людей к творениям культуры, проводить исследования в области культуры, восполнять копилку народных, культурных достижений в области живописи, литературы, искусства, художественного творчества, музыки, скульптуры, монументов».

Самостоятельность муниципальных образований в решении вопросов местного значения, не может передаваться от одного муниципального образования к другому муниципальному образованию. Закрепление проводится за каждым муниципальным образованием территориально, что вполне обоснованно. Отражается самостоятельность муниципалитета в создании условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговым сбытом и бытовым обслуживанием. В муниципальных образованиях обязательно должны создаваться различные учреждения

социального обслуживания, а в структурах местных администраций (органы, отделы, комитеты, департаменты) социальной защиты.

Стоит отметить необходимость создания условий для организации досуга, как для взрослых, так и для детей. Положительным моментом в деятельности муниципального образования является обеспечение жителей разного поколения проведением соответствующих культурных мероприятий, а также общественных мероприятий для развития местного творчества, возобновления исторической памяти. Необходимо реализовывать все возможные проекты в сфере политической деятельности, и социальной поддержке населения. Целенаправленно проводить общественные открытые мероприятия, в которых озвучивать значимые вопросы местного значения и компетентно от служащих местной администрации получать ответы.

Муниципальное право, как отрасль российского права, появилось в 1993 году. Правовая основа местного самоуправления наряду с муниципальным управлением представляют собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации деятельности управления и контроля в целом. Муниципальными, нормативными документами принято считать правовые законодательные акты, закрепляющие деятельность управления в процессе организации и функционирования норм муниципальной системы. Издаваемые нормативно-правовые акты в зависимости от содержания несут в себе в основном нормативный, правовой и распорядительный характер.

Нормативные правовые акты, постановления, регламентируют и осуществляют административный контроль и подконтрольность на всей муниципальной территории.

Муниципальные документы условно можно разделить на организационные, распорядительные и информационные. Повышенный контроль возлагается на распорядительные документы; данный контроль включает в себя точное толкование, соблюдение и исполнение установленных требований в документе [21].

Контролирующая правовая сфера в области управления, требует соблюдения установленного порядка и исполнения изданных и опубликованных правовых актов в полной их компетенции. Трактовка правовых актов включает в себя анализ, уяснение и разъяснение.

Правовые акты основываются на общих и частных принципах контроля, к общим относят:

- четкий документооборот;
- разработка плановых мероприятий;
- регулярное информирование руководителей;
- отслеживание и внедрение законодательных актов;
- исполнение документов по поставке и снятию их с учета;
- отслеживание сроков и отклонений по объёмам выполненных работ;
- санкции и информирование распорядительными документами;
- управление и воздействие на исполнителей.

К частным принципам распорядительных контрольных функций, исполнения документов органами государственного и муниципального управления относят:

- системность контроля, за личной ответственностью первого руководителя;
- своевременная подготовка распорядительных документов с внесением подконтрольных пунктов;
- централизованный учет и контроль документов за сроками исполнения;
- ответственность и организационное исполнение;
- своевременная публикация документов;
- доведение документов до исполнителей;
- контроль за качеством и ходом исполнения согласно требованиям.

Конституционные нормы обладают высшей юридической силой в отношении законодательных актов любого уровня, из чего следует вывод, что внутренние акты не должны противоречить Конституции.

Правовой акт муниципального образования раскрывается как, документально утвержденное решение, исполняется на территориальном уровне. Акты местного значения, принятые органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления вступают в силу согласно внутреннему распорядку, не противореча законодательству [21].

Далее рассмотрим статью 6 Федерального Закона №294 от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», из данной статьи следует, к полномочиям органов местного самоуправления по осуществлению территориального контроля относят:

- осуществление организационного контроля, муниципальными, региональными, государственными органами контроля (надзора), на территории муниципального образования;

- осуществление муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

- принятие и разработка административных регламентов, организационное проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в социальных сферах деятельности;

- методика проведения показателей, утвержденных Правительством Российской Федерации, за исключением муниципального контроля, осуществляемого уполномоченными органами местного самоуправления в сельских поселениях [28].

Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) [28].

Все муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов о налогах и сборах, которые вступают в силу в

соответствии с Налоговым Кодексом РФ. Нормативные и ненормативные правовые акты входят в систему муниципальных образований. Нормативные акты администрируют общие положения, адресованные широкому кругу субъектов, устанавливают регламент для наиболее важных общественных отношений. Ненормативные акты не содержат нормы права, они, как правило, носят индивидуальный характер к ним, относятся распоряжения, требования, постановления, приказы, решения и др. Следует дополнить, что иные муниципальные правовые акты также, не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан) [50].

Решения представительного органа муниципального образования и устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено законом о местном самоуправлении.

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом. Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, или таковые отменяются по суду [45].

Проанализируем статью 12 «Требования к структуре административных регламентов» федерального закона №210 от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», данная статья отмечает конкретный организационный порядок, где структура административного регламента содержит разделы, устанавливающие общие

положения. Также данная статья содержит стандарты предоставления государственных и муниципальных услуг их состав, последовательность, сроки выполнения, требования к порядку выполнения административных процедур, в том числе и в электронной форме.

Порядок предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ, осуществляется согласно административным регламентам. Формы контроля за исполнением административных регламентов классифицируются на виды и имеют порядок обжалования решений как в суде, так и вне суда. Это касается отношения должностных лиц, государственных и муниципальных служащих вследствие неправомерного действия (бездействия) органа, предоставляющего государственную или муниципальную услугу, услуг многофункционального центра, предоставления социальных услуг и обще потребительских услуг не государственных организаций [32].

Уместно отметить, что административный регламент представляет собой официальный документ (правовой акт), устанавливающий сроки и последовательность административных процедур и административных действий. В частности, к административному регламенту муниципального управления стоит отнести:

- муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения;
- жилищный контроль, осуществляемый муниципальными органами;
- земельный контроль за использованием земель поселений, осуществляемый муниципальными органами;
- муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;
- лесной контроль, осуществляемый муниципальными органами;
- контроль за проведением муниципальных лотерей осуществляемый муниципальными органами;
- муниципальный контроль на территории особой экономической зоны.

Очевидно, что грамотный процесс разработки документов помогает повысить качество управления.

Муниципальными, нормативными документами принято считать правовые акты, закрепляющие деятельность управления на местном уровне, что дает полноценную возможность гражданам обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления по вопросам местного значения (как индивидуально, так и коллективно).

2.2 Контролирующие и подконтрольные органы муниципального управления

Местная администрация возглавляется Главой муниципального образования. Правовая деятельность Главы муниципального образования предусмотрена его полномочиями согласно уставу. В его полномочия входит анализ, согласование и утверждение внутренних правовых актов, принятых представительными органами; отслеживание документов и своевременного их обнародования, а также обнародования измененных, нормативных правовых актов. Федеральный закон №131 определяет, что: «Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен представительному муниципальному и государственному органу. Глава обеспечивает общее руководство местной администрации, может исполнять полномочия председателя представительного муниципального органа, однако не вправе совмещать обе эти высшие муниципальные должности» [28].

Следует согласиться с мнением Л. А. Галаниной, которая высказала мнение о том, что контроль представляет собой неравноправные отношения управляющего и подчиненного [7]. Контрольный орган муниципального образования действует независимо от других представительных, исполнительных и распорядительных органов. Контроль муниципальных органов основывается на требованиях по соблюдению органами местного

самоуправления и их должностными лицами требований, установленных нормами права и нормативным документами.

Исследование Benedict S Jimenez - позволяет раскрыть систему самостоятельного выбора избирателями, конкретного кандидата в мэры, автор высказывается: «Форма управления создает четкие стимулы для исполнительных действий, которые формируют конечные результаты этой деятельности. В муниципалитетах желание избранного мэра быть переизбранным повышает восприимчивость к предпочтениям избирателей. Это стимулирует принятие политики, которая популярна среди избирателей, но может привести к бюджетному дисбалансу. Напротив, назначенный руководитель в форме сити-менеджера заинтересован в карьерном росте, которого он добивается, создавая репутацию лидера в финансово устойчивом правительстве. Изолированный от требований избирателей, менеджер может полагаться на экспертные знания и профессиональные нормы при выборе политики, которые приводят к сбалансированному бюджету» [3].

Разносторонние публичные полномочия возложены на государственные и муниципальные контрольные органы. Требования муниципального управления представляют собой контроль согласно нормативным актам, утвержденным представительным муниципальным органом, согласно распоряжению Главы муниципального образования, относительно ведения муниципалитета. Государственный орган исполняет властные меры контроля и принуждения, проводит бюджетный, лицензионный, таможенный и другие виды контроля.

Местная администрация осуществляет свои полномочия по соблюдению контрольного порядка на распоряжение, владение, пользование муниципальным имуществом. Органы местного самоуправления, по своей компетенции наделяются полномочиями исполнять местный бюджет и подготавливать отчет о его исполнении; отслеживать взимаемые местные налоги и сборы; создавать и изменять организационно-правовую форму прав юридических лиц.

Муниципальный контрольный орган вправе затребовать на проверку информацию по документообороту и делопроизводству территориальных организаций и учреждений, его запросы подлежат неукоснительному исполнению. По вопросам ведения и направленной профессиональной деятельности, Глава администрации и заместители главы муниципального района контролируют:

- архитектурные объекты;
- транспорт и дорожное хозяйство;
- промышленно-гражданское строительство;
- топливно-энергетический комплекс;
- контролируют охрану труда и противопожарную безопасность;
- электронную и почтовую связь;
- жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство;
- отделы по труду, технике безопасности;
- контроль территориальной охраны природы.

Статусное положение местной администрации позволяет управлять (курировать), подчинять себе органы, осуществляющие полномочия, как юридических лиц, так и индивидуальных предпринимателей, а также иные социальные и не государственные учреждения. Управление направлено на отслеживание подотчетных хозяйственных структур по правовым и социальным вопросам:

- сферы здравоохранения;
- взаимодействие с общественными организациями в сфере образования, культуры, молодежной политики;
- социальной защиты населения;
- курирование в области физкультуры и спорта;
- учет интересов жилищной комиссии, и ЖКХ;
- координировать и связывать правовые структуры и комиссии по делам несовершеннолетних;
- взаимодействовать на прямую со средствами массовой информации.

В результате проведенного исследования было выявлено, что глава муниципального образования подконтролен и подотчетен представительному муниципальному и государственному органу. Глава обеспечивает общее руководство местной администрации, а также может исполнять полномочия председателя представительного муниципального органа, однако не вправе совмещать обе эти высшие муниципальные должности. Контрольный орган муниципалитета независим, его контрольные функции основываются на требованиях, установленных нормами права.

2.3 Административная ответственность и проверка надлежащего осуществления полномочий субъектами муниципального управления

Административное право различает и разделяет субъектов административной ответственности на следующие виды:

- категория физическое лицо, выступающее в качестве общего субъекта административной ответственности (гражданин Российской Федерации) вменяемые, достигшие 16 лет;

- категория физическое лицо, выступающее в качестве специального субъекта, которые включают должностных лиц, а также родителей несовершеннолетних; лиц без гражданства; иностранных граждан; лица, пользующихся дипломатическим иммунитетом;

- категория физических лиц, являющихся особым субъектом, относящихся к военнослужащим и иным лицам, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов.

Должностное лицо несет ответственность в виде штрафа, предупреждения, дисквалификации. Должностные лица также как юридические лица привлекаются к административной ответственности за проступки и нарушения.

Вина юридического лица усматривается в том случае, если по приказу или предписанию нет ответственного лица. В организациях должны приниматься меры по предотвращению правонарушений, должностные лица должны действовать объективно, предвидя возможность наступления не благоприятных последствий, идя путем принятия всех зависящих от него мер, с целью избежание совершения правонарушения [14].

Субъективная сторона состава административного правонарушения в основном представлена виной, которая имеет формы в виде умысла и неосторожности.

Умысел представляет собой, умышленные действия субъекта (правонарушителя). Поведение считается осознанным, если правонарушитель осознает противоправный характер своего действия или бездействия, правонарушитель предвидит и понимает возможность или неизбежность наступления вредных последствий, противоправного результата и желает их наступления, такие действия трактуются как (прямой умысел). Косвенный умысел усматривается в тех ситуациях, если субъект не желает, но предвидит и сознательно допускает наступающие последствия, относится к ним безразлично.

Неосторожность, представляется в литературе как легкомыслие либо небрежность. Легкомыслие раскрывается как неосмотрительность в поведении, словах и поступках правонарушителя и допускает действие, когда лицо предвидит возможность наступления противоправного результата, и в свою очередь самонадеянно рассчитывает его предотвратить. Небрежность раскрывается как халатность. Халатное поведение - это когда лицо не предвидит возможность наступления противоправных последствий, хотя должно и могло их предвидеть.

Основу муниципального управления представляет деятельность должностных лиц: как государственных, так и муниципальных служащих и включает в себя юридическую ответственность за сохранение благоприятной обстановки и уровня благосостояния населения на подведомственной

территории. В служебные обязанности должностных лиц входит поддержание способности своевременно действовать в интересах населения, регламентировать, оповещать, быть в постоянной взаимосвязи с лицами, относящимися к звеньям управления. Система управления в муниципальных службах должна оставаться объективной и убедительной, обоснованной и обусловленной в работе с населением, ресурсное состояние муниципальной территории должно быть адаптировано для социального обеспечения в максимальном объеме. Муниципальные службы тесно связаны с системой государственного управления, из чего следует, что не только муниципальные, но и государственные служащие должны разбираться в системе муниципальной деятельности [12]. Научная работа американского исследователя М. Даймок раскрыла современную теорию государственного управления: «Новый научный синтез, имеющий необходимое отношение ко всем областям знания и всем вопросам, которые входят в осуществление официальной политики и программ» [8].

Как контролирующие, так и подконтрольные субъекты муниципального образования подвержены воздействию требований, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, уважительно относиться к требованиям, установленными муниципальными правовыми актами, в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Проведение проверок осуществляется согласно законодательству: контролирующие органы имеют право на плановую и внеплановую проверку. Федеральный закон №294 излагает следующие правила: «Проверкой» следует считать совокупность проводимых мероприятий в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля по проверке действий (бездействий) осуществляемой служебной деятельности. Осуществление подобных мероприятий необходимо для того, чтобы результативно оценивать разницу и соответствие между производимыми и

реализуемыми товарами (выполняемыми работами, предоставляемыми услугами) и соответствующими требованиями нормативно-правовых актов.

Проверки должны быть систематическими и достаточно строгими. Контроль должен быть обоснованным, своевременным и правомерным. Проверки подразделяются на периодические (плановые) и внеплановые и на практике именно качество проводимых проверок характеризуют эффективное осуществление муниципального контроля [13]. Большинство оптимальных решений задачи осуществления контроля в управленческой деятельности обуславливается тем, что проверка должна соответствовать ряду норм и взаимосвязанных ступеней исполнения, в том числе и отслеживания невыполненных требований.

Можно выделить следующие принципы проведения муниципальных проверок:

- проверка должна быть периодической, плановой или внеплановой с учетом потребностей соответствующего документооборота;

- проверка должна быть комплексной, разработанной по всем направлениям и отраслям относительно организационной деятельности и сущности деятельности соответствующего муниципального органа в целом;

- проверка должна быть действенной, слаженной, должны оперативно устраняться выявленные в результате контроля нарушения, ошибки, недочеты;

- проверка должна быть гласной, при обнаружении каких-либо недостатков и разносторонних (нарушений), ее результаты должны быть известны подконтрольному проверяемому лицу.

Проверяющим субъектом является должностное лицо контролирующего муниципального органа, уполномоченное на проведение проверок по вопросам, отнесенным к компетенции этого контролирующего органа, с вверенными правами и обязанностями. Проверяющий субъект, находящийся при исполнении обязанностей, предъявив служебное удостоверение,

ознакомить подконтрольный субъект с предписанием, послужившим проведению проверки.

Проверяющий субъект действует согласно инструкции и соответствующим административным регламентам и в соответствии с нормативно-правовыми нормами и законодательными актами, имеет право:

- свободно входить в служебные помещения, производственные и иные (объекты), проверяемой организации для проведения проверки;

- запрашивать у представителей проверяемой организации документы, удостоверяющие личность, документы подтверждающие полномочия и компетенцию, и иные документы, в случаях и порядке, установленных законодательными актами;

- в процессе проверки, требовать и получать от проверяемого субъекта, необходимые для проверки документы (их копии), проверять первичные документы, учетные регистры, статистическую и бухгалтерскую (финансовую) отчетность, планы, счета, в том числе в электронном виде, и иные документы, иную информацию, касающуюся деятельности и имущества субъекта;

- требовать письменные и устные объяснения от представителей проверяемой организации и иных лиц по вопросам, возникающим в ходе проведения проверки;

- при выявлении фактов совершения подлога документов, проверяющий орган может изымать подлинные документы, имеющие отношение к выявленным нарушениям (оставляя взамен, копии документов, с подписями проверяющих и подконтрольных субъектов), согласно закону, на установленный законодательством срок;

- по согласованию с лицом, назначившим проверку, передавать материалы в уголовные и судебные органы;

- принимать меры по возмещению ущерба к виновным лицам и привлекать их к ответственности, вследствие обнаружения правонарушений

действий или неправомерного бездействия, которые повлекли те или иные неблагоприятные последствия.

Если в ходе проведения плановой проверки выявлено нарушение, органы муниципального контроля обязаны принять меры по принуждению к устранению выявленных нарушений; в данном случае им необходимо провести анализ причин и последствий обнаруженного правонарушения и незамедлительно отреагировать. Меры по пресечению выявленных нарушений, применяются в виде административной ответственности, в соответствии с нормами федерального законодательства и законодательства субъекта РФ. Проверка хозяйствующих субъектов с привлечением к ответственности и с взысканием наложенных административных штрафов не должна рассматриваться как количественный и основной показатель выполненных проверок. В некоторых отдельных случаях преследуется цель альтернативная, заключающаяся в объективных выводах и действиях со стороны проверяющих органов, которые должны помочь нормализовать работу проверяемой организации. Данная цель включает в себя возможные показатели значимости и необходимости в сфере контроля. Выявленные нарушения и случаи привлечения к ответственности не должны быть количественными. Существенную результативность доказывают те проверки, которые способствуют самостоятельному устранению хозяйствующими субъектами выявленных у них недостатков и замечаний (в инициативном порядке), до применения мер воздействия в виде соответствующих штрафных санкций. Наибольшая доля выявленных нарушений должна устраняться самим объектом контроля в соответствии с изданными предписаниями и предупреждениями. Все меры контроля должны отрабатываться в рамках полномочий, предоставленных контрольно-надзорному органу.

Предметом внеплановой проверки является несоблюдение или невыполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и

требований, установленных муниципальными правовыми актами, предписаний органов муниципального контроля. Должностные лица муниципальных органов в случае поступления жалоб на незаконные действия, требующие пресечения, организуют внеплановую проверку, на основании статьи 10 «Организация и проведение внеплановой проверки» Федерального закона от 26.12.2008 № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [30]. Мероприятие по контролю предусматривается нормами действующего законодательства, регламентирующими внеплановую проверку юридического лица и индивидуального предпринимателя в соответствии с поступившими жалобами по установленным обстоятельствам.

Выездная внеплановая проверка предусмотрена в случае поступления обращений о нарушении законодательных требований, которые невозможно в полном объеме установить посредством проведения внеплановой документальной проверки. В случае, обращения заявителя с изложенной информацией по обращению в форме жалобы, данная информация является поводом для проведения внеплановой проверки. Основанием проведения внеплановой проверки согласно законодательству, служит:

- истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

- поступление в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля заявления от юридического лица или индивидуального предпринимателя с целью получения правового статуса, специального разрешения (лицензии);

- мероприятия по исполнению контрольных функций, предварительной проверки по поступившим предписаниям в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля;

- информирование контрольных органов средствами массовой информации, а также поступившими обращениями в виде заявлений граждан, в том числе мотивированных представлений должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления;

- обращения при возникновении угрозы и причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, особо важным уникальным объектам культурного наследия, включая угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, документам Архивного фонда Российской Федерации;

- принятие контрольных мер в случае нарушения требований к товарам потребления и производству их маркировке.

Показателем для проведения внеплановой проверки является нарушение обязательных требований. Внеплановая выездная проверка, организованная органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может быть проведена по согласованию, с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

По результатам рассмотрения заявления и прилагаемых документов о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, не позднее чем в течение рабочего дня, следующего за днем их поступления, прокурором или его заместителем принимается решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения.

Основаниями для отказа проведения внеплановой выездной проверки являются:

- отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

- отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки в соответствии с установленными требованиями;

- неисполнение требований, установленных законодательством к оформлению документов о проведении внеплановой выездной проверки, в соответствии с решением органов государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;

- намерение осуществить проведение внеплановой выездной проверки, противоречащей федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации, нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации;

- несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;

- проведение проверок по одним и тем же обязательным требованиям, в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

Обращение или заявление, не позволяющие установить лицо заявителя, направленное в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, с обращением в контрольные органы, а также обращение с заявлением, не содержащее сведений о фактах, послуживших нарушением, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки. По решению руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля предварительная проверка, внеплановая проверка прекращается, если после начала соответствующей проверки выявлена анонимность заявителя. Анонимность служит поводом предоставления заведомо недостоверных сведений, содержащихся в обращении или заявлении.

На предварительном этапе организации внеплановой проверки юридических лиц или индивидуальных предпринимателей может быть

запрошена информация для пояснения в отношении полученной ранее или предоставленной документации. Выявленные и выясненные нарушения рассматриваются, согласно обязательным требованиям, государственного контроля (надзора). В целях контрольных мероприятий должно быть подготовлено мотивированное представление о назначении внеплановой проверки. Результаты предварительной проверки не влекут для проверяемой организации применение мер по привлечению к юридической ответственности.

Нарушения и не выполнение обязательных требований, и требований, установленных муниципальными правовыми актами, является основанием для проведения внеплановой выездной проверки. Данная проверка основывается на идее о недопустимости причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, особо значимым и ценным предметам, в том числе уникальным коллекциям, документам и изданиям несущим особое историческое, культурно - научное значение, а также в следствии предотвращения возникновений чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В случае необходимости предприятия неотложных мер в связи с остротой обнаруженной в деятельности организации угрозы, проверка проводится незамедлительно, с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю, посредством направления документов, в течение двадцати четырех часов. В выше рассмотренном случае прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки в день поступления соответствующих документов. Орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля вправе обратиться в суд с иском о взыскании с физического лица, юридического лица, расходов, понесенных органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля в связи с рассмотрением поступивших анонимных, недостоверных

сведений и обращений если в них доказано были указаны заведомо ложные обращения. При рассмотрении обращений и заявлений, по фактам предоставленной информации, должны учитываться результаты рассмотрения ранее поступивших подобных обращений и заявлений [30]. Решение прокурора или его заместителя о согласовании проведения внеплановой выездной проверки, или об отказе в согласовании ее проведения может быть обжаловано вышестоящему прокурору или в суде. Органы прокуратуры осуществляют учет проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля внеплановых выездных проверок, а также проводят ежегодный мониторинг внеплановых выездных проверок. В случае выявления нарушений членами саморегулируемых организаций обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении внеплановой выездной проверки саморегулируемой организации обязаны сообщить в саморегулируемую организацию о выявленных нарушениях по их деятельности, в течение пяти рабочих дней со дня окончания проведения внеплановой выездной проверки.

Порядок проведения контрольной (надзорной) работы определяется на основании регламентирующих документов; несоответствие, необоснованность, необъективное отражение выводов по результатам проверок должны отслеживаться и пресекаться. Использование служебного положения, как в собственных, так и в иных корыстных целях, сокрытие обнаруженных нарушений, злоупотреблений полных и частичных, неполное установление материального ущерба по проверяющим объектам недопустимо. В свою очередь проверяющие органы не имеют права на досрочное разглашение результатов проверок.

Проверка проводится должностным лицом или лицами, указанными в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

В распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля указываются:

- наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля, а также вид (виды) государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- фамилии, имена, отчества, должность должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к проведению проверок экспертов, представителей экспертных организаций;

- наименование юридического лица, ФИО подконтрольных лиц, место нахождения или место фактического осуществления деятельности;

- цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения;

- правовые основания проведения проверки;

- даты начала и окончания проведения проверки;

- сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимые для достижения целей и задач проведения проверки;

- перечень контрольных административных регламентов муниципального, государственного контроля (надзора);

- реестр документов, которые не обходимо предоставлять для осуществления полномочий проверки и другие сведения, предусмотренные распоряжением или приказом руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля [30].

Проведение контрольных мероприятий включает в себя отслеживание порядка, регламента, используемого подконтрольным лицом, при осуществлении своей деятельности. Оплата услуг экспертов и экспертных организаций, производится в порядке и в размерах, установленных Правительством Российской Федерации. В случае ненадлежащего исполнения служебных обязанностей при проведении проверки органом

муниципального контроля, должностными лицами данных органов, их действия признаются противоправными. Должностные лица несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Вследствие принятых мер в отношении виновных должностных лиц, по доказанным правонарушениям, вышестоящий орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязан в течение десяти дней со дня принятия мер по противоправным действиям, сообщить в письменной форме юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, права и (или) законные интересы которого были нарушены.

В качестве вывода по второй главе отметим следующее: основу муниципального управления представляет деятельность должностных лиц, как государственных, так и муниципальных служащих и включает в себя полную юридическую ответственность. Должностные лица также как и юридические лица привлекаются к административной ответственности за проступки и допущенные ими в процессе их властной деятельности нарушения. Проверяющим субъектом является должностное лицо, уполномоченное на проведение проверок, с вверенными ему для выполнения этой задачи правами и обязанностями. Меры по пресечению выявленных нарушений в числе прочего включают в себя меры юридической ответственности (административной, гражданско-правовой, дисциплинарной, уголовной), которые применяются в соответствии с законодательством о местном самоуправлении и муниципальной службе, а также в соответствии с отраслевым законодательством, регулирующим юридическую ответственность определенного вида.

Глава 3 Проблемы осуществления контроля и мониторинг в сфере муниципального управления

3.1 Взаимосвязь контрольных функций и цели муниципального управления

Лица, находящиеся на муниципальной службе, несут ответственность в случае нарушения ими норм, установленных КоАП РФ. Меры, которые могут быть применены к нарушителям, вследствие реализации в отношении них института юридической ответственности устанавливаются индивидуально, исходя из характера допущенного нарушения. К ним применяются следующие административные наказания:

- предупреждение;
- административный штраф;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности и иные меры, согласно действующему законодательству [14].

Объектом административного правонарушения выступают общественные отношения. Административная ответственность, не влечет за собой судимость и увольнение нарушителя с работы, в отличие от уголовной и дисциплинарной ответственности. Но она вызывает у нарушителя состояние наказанности, длительностью в один год. Административным правонарушением может быть, как неправомерное действие, так и неправомерное бездействие.

Административный порядок реализуется в контролируемой деятельности муниципальных органов власти. Контроль за деятельностью муниципальных органов власти осуществляется институтами гражданского

общества и иными субъектами, предусмотренными законодательством, согласно Конституции Российской Федерации. Муниципальная власть действует от имени населения и избирается населением, проживающим на территории соответствующего муниципального образования. Влияние на интересы населения, которое может оказывать муниципальная власть, довольно велико, в связи с чем она не может не контролироваться соответствующими избирателями. На наш взгляд, в уставы муниципальных образований обязательно необходимо включать раздел о формах контроля населения за деятельностью муниципальных служащих в форме общественного контроля. Общественный контроль также предполагает создание контрольных объединений (групп, комитетов, комиссий) на уровне муниципального образования.

Задачей муниципалитета в сфере управления остается минимизация недоверия, которое часто возникает в процессе взаимодействия между представителями власти и населением. Доверительные отношения населения и органов муниципальной власти имеют положительное значение, которое может проявляться в том, что решения, принимаемые в условиях наличия подобного доверия, могут рассматриваться как принимаемые совместно населением и органами муниципальной власти [44]. Муниципальные образования предусматривают в своих уставах право участия активных граждан в обсуждении нормативных правовых актов, планов социально-экономических программ по развитию территорий и бюджетов. Однако на практике в большинстве случаев местные администрации не ориентированы на реальное осуществление подобного сотрудничества как на стадии разработки планов, проектов, программ так и на стадии их воплощения.

«Мониторинг общественного контроля» представляет собой систематическое наблюдение за качеством, доступностью и сроками предоставления услуг по потребностям населения, прогнозирование подобных потребностей регулируется статьей 19 Федерального закона №212. Процесс мониторинга представляет собой эффективную функциональную

систему внутреннего контроля. «Под общественным мониторингом понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Организаторами общественного контроля являются общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации [33]. Общественный мониторинг открыт для публичного использования информационно-телекоммуникационных систем, информационных и юридических ресурсов разнообразных правозащитников. В зависимости от результатов общественного мониторинга его организаторы вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий.

Контроль деятельности структур муниципального управления направлен на проверку организационных звеньев, проработанных методов управления и исполнения. Достижение требуемой исполнительности служащих, напрямую зависит от муниципального отслеживания их поведения и проверки эффективности выполнения ими своих полномочий. Поставленные перед муниципальными органами цели и определенные задачи, активируют профессиональные качества сотрудников и руководителей муниципалитета.

Управление в сфере структур муниципального образования обязательно включает в себя функцию контроля в соответствии с уставом

муниципального образования. В рамках реализации этой функции решаются поставленные перед муниципальным образованием задачи и прогнозируются управленческие решения. Процесс управленческого контроля характеризуется тремя составляющими: цель контроля, процесс контроля, организация контроля.

Как правило, основное внимание, в действующей системе муниципального контроля, уделяется персоналу в сфере услуг, обеспечению материальными и финансовыми ресурсами территориальных субъектов, целенаправленное отслеживание, ранее принятых решений. Если принятое ранее решение оказалось недостаточно эффективным или ошибочным, то именно аналитическая система контроля может позволить своевременно устранить и внести необходимые коррективы в дальнейшие планы работы управления и регулировать подконтрольность.

Контроль как значимый процесс направлен на установление норм, соответствующих требованию правильного функционирования субъектов и объектов в муниципальном управлении. Налаженный, систематический контроль и эффективно функционирующая система контроля, позволяет выявить хорошо отработанную служебную деятельность муниципальных органов. В отлаженную систему качественного контроля входит принцип, который позволяет своевременно выявлять возникающие неудовлетворенные потребности, пробелы, проблемы, слабые стороны и угрозы в системе управления. Своевременное сопоставление результатов проделанной работы, позволяет вовремя устанавливать искажение норм контроля, которые возникли при осуществлении какой-либо деятельности. Дальнейшая оценка состоит из анализа выполненных работ, корректировки отклонений от установленных норм и правил. Немаловажным для муниципального управления является разделение функций внешнего и внутреннего контроля. Внутренний контроль, осуществляется субъектами самой подотчетной организации (собственниками, администрацией, персоналом), направлен на этапы своевременно принятых правовых решений. Данный контроль

направлен на проведение корректировочных действий и сопоставление полученных результатов с желаемыми или ожидаемыми.

Внешний контроль, осуществляется сторонними уполномоченными муниципальными служащими в отношении проверяемых субъектов и объектов, к ним относятся органы государства, контрагенты по финансово-хозяйственным договорам, потребители, общественность. Сюда же можно и отнести плановую проверку, которая включает в себя профилактику нарушений с применением мер к субъектам подконтрольности. Плановая проверка раскрывается как контроль, за выполнением осуществляемых видов деятельности. Так, в процессе плановой (периодической) проверки контролируется работа муниципальных и социальных служб, анализируются ответы на жалобы, проводится опрос граждан, проверяется наличие и состояние документации, ведется контроль финансовых поступлений, затрат, целевых и не целевых расходов, проверяет соответствие выполняемых услуг подрядчиками.

Теоретически контроль делится на предварительный, текущий, корректировочный (последующий) и заключительный, но в специальной научной литературе разделение контроля в управлении почти не рассматривается. Текущий и последующий контроль направлен на оценку достижения заданного уровня, соответствующими нормами и требованиями в сфере управления, что связано с постоянным отслеживанием изменений и дополнений основных нормативно-правовых актов в сфере местного самоуправления.

Предварительным контроль называется потому, что осуществляется до фактического начала управленческого процесса. Предварительный контроль направлен на предотвращение наступления нежелательных последствий до момента их проявления. Текущий контроль осуществляется в основном руководителем, в него входит систематическая проверка работы подчиненных и обсуждение возникающих трудностей в ходе исполняемой работы. Цепи оперативного контроля позволяют вовремя устранить

отклонения рабочих моментов и заблаговременно внести изменения в процесс управленческого решения, уже на первой ступени обнаруженных проблем и пробелов. Текущий контроль улучшает действующую систему принятых решений руководителя, способствует повышению эффективности управления. Корректировочные действия улучшают последующий период контрольных функций организуют рентабельность деятельности управления в целом. Заключительный контроль отрабатывает конечный результат для сравнения динамики в положительную сторону.

Основополагающие функции управленческого контроля не должны противоречить друг другу. Рассмотрим принципы построения эффективной системы контроля и наличие информативной системы отчетности:

- отчеты должны отображать состояние исходных планов и поставленных задач, на основании единых подходов и критериев;

- результаты, представленные в отчетах, должны обсуждаться и публиковаться согласно законодательству.

Важную роль в процессе осуществления контрольных функций управления играют результаты аналитического подхода к проводимым контрольным мероприятиям. Информация должна предоставляться строго по фактическим данным, без отклонений.

В результате рассмотрения существующих проблем была отмечена важность систем контроля в управлении. Сам факт наличия контроля повышает уровень выполняемой исполнителем задачи, ограждает в злоупотреблении служебным положением. Цель качественного муниципального управления — это своевременное выявление отклонений, что обусловлено необходимостью прогноза в развитии муниципальных дел. Систематизация мер ориентирования, стимулирования, корректировка действий, приобретение и освоение нужного и нового опыта есть условие целесообразного и эффективного осуществления управленческого контроля.

3.2 Общественный контроль в сфере муниципального управления

Внутренний и внешний контроль в сфере муниципального управления предотвращает злоупотребление органов муниципальной власти своими полномочиями и позволяет настроить их на эффективное достижение поставленных целей. Структуры и организации, предприятия и учреждения несут ответственность и осуществляют полномочия в вверенной им области по предписанным законам и нормам. Невозможно не процитировать работу Д. С. Михеева и И. Г. Дудко, считающим, что «гласность способствует развитию активности граждан» [25]. Одной из наиболее распространённых управленческих контрольных функций в муниципальной сфере является общественный контроль, он включает в себя механизмы отзывов и обсуждений. Опросы жителей достаточно эффективно используются для оценки степени их удовлетворенности от получаемых ими услуг, оказываемых посредством муниципальных органов и организаций; от степени эффективности и плодотворности консультаций, оказываемых различными муниципальными службами. Один из механизмов эффективного контроля отмечен в назначении старших или ответственных управляющих, в задачи которых входит своевременное информирование муниципальные власти о поступивших жалобах, неполадках, недочетах, не удовлетворительно оказанных услугах. Хорошо подходят на роль общественных управляющих правозащитники, пенсионеры и домохозяйки, которые имеют свободное время для осуществления подобной деятельности. Если разместить в доступных для населения местах контактные телефоны, необходимую информацию для направления обращений граждан, то низкое качество услуг и работ, связанных с неисполнением организаций и служб своих обязанностей, а также их действий и бездействий сразу же будут отражаться ростом поступающих жалоб и замечаний.

Не остается в стороне от повышения эффективности работы органов муниципального управления общественный контроль, который выявляет и

пресекает незаконные или влекущие собой не принятые меры в решении вопросов местного значения [26]. Контроль существенно влияет на территориальные планы и процветание населенных пунктов, их способность развиваться и совершенствоваться. Контрольная деятельность общественности и граждан в значительной степени влияет на эффективность работы исполнительных социальных структур, помогает позитивно настроить население и гражданское общество в целом. В литературе указывается, что «общественный контроль становится сегодня приоритетным направлением в механизме реализации принципа гласности» [25].

В настоящее время существует необходимость системного подхода к организации контрольной деятельности. Контроль за деятельностью в сфере муниципального управления должен быть разносторонним, должен включать государственную, муниципальную и общественную составляющие. Заслуживает внимания статья С.М. Зубарева «Совершенствование правового регулирования общественного контроля» [11], в которой автор анализирует понятие правовой дефиниции и целей общественного контроля.

Существующие нормативно-правовые акты определяют механизмы взаимодействия субъектов общественного мониторинга с органами государственной власти и муниципалитета. «Права и обязанности субъектов общественного контроля» раскрыты в статье 10 Федерального закона №212 от 21.07.2014г., в ней отмечены, полномочия контрольных органов и общественного контроля, установлена классификация соответствующих нормативно-правовых актов на законодательном уровне. Обозначенный федеральный закон содержит правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, а также иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия [33].

Местная власть имеет особое значение в сфере контроля. Статья 34 Федерального Закона №131 от 06.10.2003г., содержит указание, в соответствии с которым органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления являются представительными органами. Права представительных органов основываются на предоставлении интересов населения. Принимая решения от имени населения представительные органы действуют на территории соответствующего муниципального образования. В права муниципалитета входит регулирование правоотношений в рамках федеральных законов, способность контролировать местные налоги, учитывать и распределять местные бюджеты, осуществлять социальные меры поддержки жителей населения, формировать и распределять муниципальные ресурсы [28], в соответствии с уставом муниципального образования, согласно законодательству Российской Федерации.

Нарушения и упущения подконтрольных органов могут рассматриваться в качестве пробелов управленческой деятельности. Важна инициатива граждан самостоятельно участвовать в организации своей жизнедеятельности на уровне муниципального образования. Общественный контроль не является второстепенным или неважным, данное понятие подробно анализируется статьей 4 Федерального закона №212 от 21.07.2014г. Практическая реализация идеи законности предполагает профессиональное применение существующих правил и требований в деятельности органов муниципального управления, что напрямую зависит от законодательных и иных нормативно-правовых документов, облегчающих взаимопонимание между муниципальными органами и органами общественного контроля [33].

Успешная взаимосвязь и сотрудничество местных властей с населением, что проявляется в позитивной практике существования некоторых муниципалитетов, способствует доверительному отношению и взаимопониманию, независимости и эффективности на местном уровне [22]. Но в целом взаимопонимание и общение между населением и

муниципальными властями очень часто имеет разнообразные недостатки, несет значительную степень недопонимания и разногласия.

Считаем, что участие правозащитников в общении с муниципальной властью от имени общественности должно быть учтено в отечественном законодательстве для лучшего обеспечения законных интересов граждан. Администрация в сфере управления зачастую действует через представительные органы, грамотно выстраивая общение между субъектами. По запросам и ответам муниципалитет предпочитает действовать напрямую или через депутатов. Однако депутаты и муниципальные служащие не всегда хотят принимать решения в пользу социальной поддержки граждан, их планы и обещания в отсутствие общественного контроля и поддержки их деятельности могут противоречить действительности. Службы, осуществляющие юридическое обеспечение деятельности муниципальных образований должны обеспечить включение пунктов о правилах осуществления общественного контроля за деятельности в сфере муниципального управления в уставы муниципальных образований. Контролирующие органы должны также сотрудничать с общественностью в разнообразных вопросах обеспечения жизнедеятельности муниципального образования. Можно рекомендовать размещение необходимой населению информации в учреждениях и общественных местах, что имеет положительную роль в сфере подконтрольности органов муниципальной власти и обеспечения их взаимодействия с населением.

Следует поддерживать также бесплатное консультирование населения в правовых и бытовых хозяйственных сферах, поскольку это также позволяет уяснить существующие в этих сферах проблемы. Уместно развивать и ставить в приоритет поддержку муниципальных органов в решении важных территориальных вопросов на сходе граждан. Муниципалитет и гражданская активность выводят общественные отношения на новый уровень регулирования управления материальными благами. Сход населения, представляет собой группу граждан, наделенных полномочиями получать

информирование от органов власти. Инициаторами организации схода граждан являются лица, включенные в список избирателей. Цель схода – решение жизненно важных проблем и неожиданных ситуаций как на прямую, так и через СМИ.

Сфера услуг, при слабом управленческом контроле зависит от механизмов реализации законодательных прав в отношении исполнительных структурных социальных служб. Способность преодоления проблем не качественного управления в учебных заведениях, в жилищно-коммунальных хозяйствах, в службах здравоохранения и порядка, лежит не только на законодательстве, но и на муниципальном территориальном управлении. Складывающаяся в этом отношении действительность часто имеет негативный характер и зачастую не находит оправдания в безуспешном планировании и несерьезном подходе органов управления в выполнении своих задач.

Во многих развитых демократических странах качество предоставления социальных услуг и обращений граждан в получении консультаций, тоже не всегда остается на оптимальном уровне, что связывается с тем, что структура механизмов удовлетворения общественных потребностей движется в основном к платным услугам. Как указывается в американской политической литературе, «муниципальные правительства играют жизненно важную роль в американской демократии» [4]. В Российской Федерации, на сегодняшний день на практике наблюдается тесное переплетение бесплатных и платных муниципальных услуг, что дает возможность исполнителям и руководителям вводить в заблуждение не осведомленное население. В сферу социального обслуживания не так давно пришли коммерческие услуги, это касается всех структур, начиная от здравоохранения и образования до осуществления социальных потребностей в целом.

Исходя из практического опыта, следует заметить, что частные организации и учреждения преследуют цель в первую очередь получения

вознаграждения, а уже потом отвечают на потребность, порой даже жизненно необходимую. Почти схожий управленческий аппарат сложился во многих муниципальных учреждениях со своей многоуровневой системой; он создал пропасть между исполнителями и потребителями. Как пишет Г.Л. Купряшин «В обществе неопределенности, когда размыты политическая ответственность и административная подотчетность, растут риски расширения зоны рент ориентированного поведения» [16]. Не остается без внимания законная гражданская позиция на защиту своих прав и законных интересов в законодательстве Российской Федерации. Суть данной позиции отражает статья 9 Федерального закона №442 от 28.12.2013г. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», по существующему законодательству, права получателей социальных услуг защищаются органами государственной власти [34].

Анализируя, законы и правовые акты, отметим сложившуюся позицию в сфере социального потребления стандартных услуг для населения: на первом месте в настоящее время стоит уважительное и гуманное отношение к представителям населения. Существует необходимость для граждан бесплатно в доступной форме получать информации о своих правах и обязанностях в сфере участия в общественном контроле органов муниципальной власти; существующих видах социальных услуг; сроках, порядке, условиях их предоставления, о тарифах на эти услуги, информации об их стоимости, о возможности получения льготных социальных услуг, например, льготного курортного лечения. Права потребителей гарантируются получением качественных и безопасных услуг и контролируются нормативно-правовыми актами в области стандартизации, сертификации, управления качеством.

В качестве вывода по данному разделу исследования отметим, что одной из видов контроля в области муниципального управления является общественный контроль, который включает в себя механизмы отзывов и обсуждения деятельности органов муниципального образования. Также стоит

отметить, что общественный контроль осуществляется институтами гражданского общества и иными субъектами, предусмотренными законодательством, он предполагает создание контрольных объединений (групп, комитетов, комиссий) на уровне муниципального образования. Мониторинг общественного контроля представляет собой систематическое наблюдение за качеством, доступностью и сроками предоставления услуг по потребностям населения, в целях предотвращения неправомерных действий или бездействия исполнителя.

3.3 Проблема осуществления контроля и надзора в сфере муниципального управления

Деятельность по проведению проверок в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляется органами прокуратуры. Положения статьи 77 Федерального закона № 131 устанавливают, что прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Согласно статье 21 Федерального закона от 17.01.1992г., № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» отмечено, что составной частью предмета прокурорского надзора является исполнение законов органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также соответствие внутренних правовых актов муниципального образования существующим в этом отношении актам федерального уровня и уровня субъекта Российской Федерации.

Выявленное несоответствие в правовых актах муниципального органа согласно закону, либо обнаруженные нарушения закона в правоприменительной деятельности субъекта муниципального управления, подвержено реагированию органов прокуратуры. Прокурор реагирует на

нарушение в правовых актах муниципального органа, противоречащих закону, нарушающих права человека и гражданина. Для нормализации обстановки в данной сфере прокурором применяется протест, вносимый в орган местного самоуправления, либо должностному лицу муниципального органа. Должностное лицо муниципального органа, в течение месяца со дня представления протеста, должно принять конкретные меры по устранению выявленных нарушений закона, причин этих нарушений и условий, способствующих нарушениям, указанных в представлении, а также в обязанности входит сообщить прокурору в письменной форме о результатах предпринятых мер. Усмотрев в действиях должностного лица муниципального органа состав преступления или административного правонарушения, прокурор выносит постановление о возбуждении уголовного дела или постановление о производстве по делу об административном правонарушении. Закон «О прокуратуре Российской Федерации» не уточняет вопрос о характере правового акта, подлежащего опротестованию, предоставляя, таким образом, прокурору возможность принесения протеста, как на правовой акт индивидуального правоприменительного характера, так и на нормативный правовой акт, не соответствующий закону.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» для прокурора альтернативой принесения протеста, является обращение в суд с требованием о признании незаконным того или иного правового акта муниципального органа. Закон предоставляет возможность прокурору избирать процедуру, по своему усмотрению в рамках которой должна быть восстановлена законность. Рассматривается опротестование в порядке надзора либо обращения в суд. Прокурор также обращается в суд, если принесенный им протест был необоснованно отклонен или не был рассмотрен в установленные законом сроки [35]. Заявление прокурора о признании нормативного правового акта муниципального органа, индивидуального правового акта, противоречащему

закону, данное обстоятельство рассматривается судом в порядке, установленном для дел, возникающих из административно-правовых отношений. Основное условие отсутствие гражданско-правового спора в выясненных отношениях (связанного, например, с наличием психических страданий гражданина, образующих ситуацию необходимости компенсации морального вреда). При наличии гражданско-правового спора, заявление прокурора о признании правового акта противоречащим закону, рассматривается в порядке искового производства.

В случае нарушения прав и свобод граждан, органом или должностным лицом муниципального органа, защита которых осуществляется в порядке гражданского судопроизводства, прокурор в предусмотренных законом случаях предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в защиту интересов пострадавших. Прокурор, согласно законодательству, правомочен защищать нарушенные права юридических и физических лиц. Если пострадавшие по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы, то прокурор становится процессуальным истцом. В том же случае, когда личное участие пострадавшего в процессе судопроизводства невозможно, в силу того, что нарушены права и свободы значительного числа граждан, или, когда нарушение приобрело особое общественное значение.

Проведенный анализ судебной практики показывает, что используются установленные законом формы и процедуры, связанные с предъявлением исков к муниципальному органу. Дела, возбужденные прокурорами в интересах общества, государства и граждан, имеют для своего разрешения эффективные механизмы, заключающиеся в применении процедур восстановления нарушенных прав субъектов. Прокурорами аннулируются неправомерные принятые акты и решения муниципального органа, отменяются неправомерные действия и бездействия должностных лиц.

Часть 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации, конкретизирует положение согласно которому решения и действия (бездействие) органов

государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Порядок судебного обжалования регламентируется Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Действия и бездействие органов местного самоуправления, нарушающие права граждан, признаются неправомерными и подлежат опротестованию в судебном порядке. Если в результате такого нарушения прав, гражданину был причинен материальный или моральный вред, данный гражданин вправе предъявить иск в судебные органы. В случае, если суд согласится с исковыми требованиями, орган местного самоуправления, привлекается к гражданско-правовой ответственности. Иск должен быть подтвержден определением суда, что способствует возмещению причиненного вреда. Статья 21 Федерального закона от 06.10.1999г. №184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», наделяет высший исполнительный орган государственной власти субъектов Российской Федерации правом действовать в пределах своих полномочий в соответствии с законодательством [27].

Муниципальные органы, издающие внутренние муниципальные акты по вопросам местного значения, должны нести ответственность перед населением и иными организациями в случае если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции (уставу), нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, выборному или иному должностному лицу. В случае противоречия уместно воспользоваться правом обращения в суд. Законодательство закрепляет форму контроля для необходимого, требовательного, взаимного отношения органов государственной власти с органами муниципального управления. Значимые способы контроля за органами местного самоуправления закреплены в законе «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законодательство не определяет непосредственных контрольных процедур в сфере осуществления в рамках муниципального управления делегированных полномочий – в отношении государственного контроля за местным самоуправлением, но отмечает, что такой контроль осуществляется.

Уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению нарушений и упущений в сфере муниципального управления. Обязательным требованием является исполнение предписаний, исходящих от контрольных органов и должностных лиц муниципального управления. Учреждения и должностные лица не согласные с предписаниями и содержащимися в них требованиями, имеют законное право обжаловать данные предписания в судебном порядке.

Временно на определенный срок, может наблюдаться и обратная ситуация, когда отдельные полномочия муниципальных органов передаются органам государственной власти. Например, допускается к контролю и управлению временная финансовая администрация, которая берет на себя полномочия исполнять служебные задания, и управлять территориальным образованием в течение года. Контроль за реализацией муниципальными органами отдельных государственных полномочий, как правило, осуществляется в формах:

- комплексных проверок, устранения выявленных нарушений и их предупреждения, обусловленное дальнейшее принятие необходимых мер;
- проведения финансово-хозяйственной ревизии в экономической деятельности муниципальных органов, по целевому расходованию выделенных материальных ресурсов и финансовых средств;
- сопоставления решений и полное отражение информации в виде отчетов должностных лиц муниципальных органов, пояснение отдельных государственных полномочий;
- наблюдения за реализацией переданных государственных полномочий, в виде запросов от муниципальных органов;

– устранения выявленных нарушений по предписаниям, последовательность принятых решений руководителей и должностных лиц органов местного самоуправления;

– обязанности в дальнейшем осведомлять органы государственной власти о проделанной работе;

– анализе экспертизы, рассмотрении, обсуждении и внесении предложений в совершенствование деятельности муниципальных органов, по реализованным работам отдельных государственных полномочий.

Также законодательство контролирует порядок целевого использования материальных и финансовых средств. Переданные возможности осуществлять органами местного самоуправления отдельные государственные полномочия контролируются механизмом, создаваемым в рамках взаимоотношений властей разного уровня. Спорные действия, в процессе реализации отдельных государственных полномочий, рассматриваются и решаются в судебном порядке; также они могут разрешаться посредством согласительных процедур, через созданную, согласительную комиссию без привлечения суда.

Подводя итоги проведенного диссертационного исследования, мы пришли к выводу, что законодательство закрепляет форму контроля для необходимого, требовательного, взаимного отношения, контроля и взаимодействия органов государственной власти с органами муниципального управления. Проблема осуществления контроля и надзора — это недостаточность квалифицированных служебных кадров, слабая и часто юридически неаргументированная позиция населения муниципального образования в решении многих затрагивающих его интересы общественных вопросов.

Заключение

Местное самоуправление представляет собой важный институт гражданского общества. Муниципалитет несет ответственность как хозяйствующий субъект, управляющий публичными делами на муниципальной территории. Муниципальное управление разрабатывает планы самоорганизации населения, отвечает за внутреннюю экономическую и рыночную системы, восполняет пробелы в оказании населению разнообразных услуг посредством реализации функции муниципального контроля.

Контроль и подконтрольность муниципального органа и муниципальных служащих, является одной из составляющих цикла муниципального управления. Правомерные указания органов муниципального управления положительно влияют на всю сферу территориального самоуправления. Правовые нормы управления в сфере муниципальных структур направлены на взаимно устойчивые налаженные общественные отношения: подотчетность, исполнительность, контроль.

Согласно законодательству, правовая основа и контроль в управлении являются необходимыми для эффективной работы систем муниципальных органов. По степени формализации управленческий муниципальный контроль разделен на документированный и исполнительный. Отмечено разделение контроля на внешний (государственный) и внутренний осуществляемый муниципальными органами и общественностью. Не отлаженная система управления тормозит регулирующие функции муниципальных органов.

Организация местного самоуправления базируется на следующих основополагающих идеях:

- институт местного самоуправления обеспечивает право граждан на принятие участия в управлении публичными делами;

- право на местное самоуправление, в рамках реализации которого органы местного самоуправления наделены реальной властью обеспечивать эффективное и в то же время, приближенное к гражданам управление;

- защита и установление местного самоуправления, обеспечивает демократическую децентрализацию публичной власти;

- местное самоуправление подразумевает существование сформированных демократическим путем полномочных местных органов и наделение широкой автономией этих органов, как в сфере компетенции, так и в сферах установления, востребованных для этого возможностей» [48].

Европейская хартия местного самоуправления подразумевает административный контроль [9]. Контроль основан на административном управлении и сказывается на возможной реализации соответствующих условий правопорядка. Законный порядок в виде проверок, целесообразен и допустим при определенных действиях и принятых решениях контрольными субъектами. Статья 8 Европейской хартии, раскрывает право введения административного контроля, обусловленного следующими принципами: - «Возможный административный контроль за муниципальными органами может осуществляться только в порядке, предусмотренном Конституцией или Законом». Обусловленность органов местного самоуправления необходимостью обеспечивать на практике требования законности и иные конституционные принципы, отражает понятие допустимости такой управленческой деятельности. Административный контроль по выполнению поставленных целей и задач установления порядка должен быть отработан на практике при условии выполнения поручений, изданных вышестоящими органами власти [47].

Основы административного регулирования на местном уровне определяются контрольными функциями местных органов власти. Обзор мероприятий административного контроля за муниципальными органами основывается на принципах объективности. Цель утверждения правильных принципов организации государственного и муниципального регулирования

выполнения служащими служебных обязанностей с принятием ими ответственности и неукоснительным соблюдением правовых норм и правил, проистекает из целого перечня нормативно-правовых актов, регулирующих сферу местного самоуправления. Однако контроль органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления в полном объеме невозможен, поскольку местное самоуправление в Российской Федерации самостоятельно, и его органы отделены от органов государственной власти.

«Для разрешения такой проблемы как взаимодействия с населением в социальной деятельности некоммерческих организаций необходимо провести ряд мероприятий, для лучшего понимания роли некоммерческих организаций в жизни населения, таких, например, как: расширение информационной осведомленности населения посредством социальной рекламы в средствах массовой информации (статьи в местных газетах, радиопередачи и местное телевидение)» [39]. В целом оценка эффективности управленческой деятельности муниципальных органов должна проводиться по объективным показателям.

Трудовая деятельность субъектов муниципального управления включает в себя осуществление эффективной и правомерной работы в разнообразных сферах муниципальной деятельности. Выявленная нами непрозрачность функционирования систем муниципальных органов, ведет к нарушению законодательных актов и означает утрату доверия. Суть муниципального управления заключается в последовательности, отчетности при осуществлении властных полномочий и комплексном независимом контроле и надзоре за принимаемыми на местном уровне решениями и результатами их реализации.

Местное самоуправление в России развивается уже более 25 лет с времен принятия закона СССР о местном самоуправлении. За прошедшие годы накоплен огромный общественно-политический опыт муниципальных образований как самостоятельных субъектов.

К проблемам в организации местного самоуправления в настоящее время относится то, что государственная политика ориентирует муниципалитеты на требование обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления, что естественно симулирует их на функциональное пополнение своей казны собственным доходом, но механизмы подобного финансирования в настоящий момент требуют повышения своей эффективности.

В настоящее время многие проблемы, касающиеся обеспечения жизнедеятельности населения, не находят своего решения внутри муниципального образования и переносятся на вышестоящий уровень власти. Муниципалитеты должны получать действенные стимулы от государства для развития своей территории, необходима также правотворческая работа для более точной регламентации полномочий муниципальной власти с точки зрения обеспечения экономических аспектов деятельности муниципального образования.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Alice Woolley Where is Ford's respect for municipal government - the heart of the rule of law. // Globe and Mail Published September 19. 2018. <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-where-is-fords-respect-for-municipal-government-the-heart-of-the/>.

2. Батычко В.Т., Муниципальное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ. 2010. 354 с.

3. Benedict S Jimenez Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities // Journal of Public Administration Research and Theory. Volume 30. Issue 1. January 2020. Pages 161–177. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz020>.

4. Chris Tausanovitch, Christopher Warshaw Representation in Municipal Government // Cambridge University Press, March 2014. P.1.

5. Государственная власть и местное самоуправление в Москве: учеб. пособие / под ред. С. А. Авакьяна - М.: Изд-во Моск., ун-та, 2001. – С. 319; ISBN 5-211-04473-8

6. Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н., Административное право: История развития и основные современные концепции: учебное пособие. М.: Юристъ. 2002. 410 с.

7. Галанина Л. А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]: научная диссертация кандидата юридических наук. 2001. Москва. URL: https://rusneb.ru/catalog/000200_000018_RU_NLR_bibl_287334/viewer/ (дата обращения: 15.03.2020).

8. Dimock M. Philosophy of administration. N.Y., 1978.

9. Европейская Хартия об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований / European Charter on the Participation of Young

People in Municipal and Regional Life / [Электронный ресурс]: С. В. Алещенок, Вал. А. Луков: Электронная энциклопедия. URL: <http://soc-mol.ru/encyclopaedia/policy/238-hartiya.html> (дата обращения: 15.03.2020).

10. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) ETS № 122. Система Гарант. [Электронный ресурс]: <http://ivo.garant.ru/#/document/2540485/paragraph/156:1/> (дата обращения: 20.03.2020).

11. Зубарев С. М. Совершенствование правового регулирования общественного контроля [Электронный ресурс]: журнал Lex Russica (Русский закон). 2017. № 4 (125). URL: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2017.125.4.145-154>

12. Зотов В.Б., Голованов В.И., Система муниципального управления в схемах: учебное пособие: / изд. 4-е, доп. и перераб. / Зотов В.Б., Голованов В.И., М.: «Юстицинформ», 2018. 166 с.

13. Зотов В.Б. Справочник муниципального служащего (CD-ROM) / В.Б. Зотов. - М.: Феникс 2016. – 459 с.

14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.03.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 17.03.2020).

15. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993. с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014. № 11-ФКЗ). [Электронный ресурс]: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 10.03.2020).

16. Купряшин Г. Л. Кризисы государственного управления: не институциональный подход [Электронный ресурс]: Государственное

управление. Электронный вестник. 2015. № 51. С.56–84. URL: <https://istina.msu.ru/publications/article/11264701/> (дата обращения: 05.03.2020).

17. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации [текст]: учебник / О. Е. Кутафин В. И. Фадеев. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва: Проспект, 2013. – 669 с.

18. Кочетков А.В. и др. учебник Государственная и муниципальная служба. М.: Юрайт, 2015. 404 с.

19. Конин Н.М., Маторина Е.И. учебник Административное право. М.: Юрайт. 2015. 576 с.

20. Конин Н. М. Административное право России в вопросах и ответах [текст]: учебное пособие / Н. М. Конин. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва: Проспект, 2013. –256 с.

21. Муниципальное право России: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. - М.: Юрист, 2015. 383 с.

22. Международный студенческий научный вестник. [Электронный ресурс]: Электронный научный журнал | ISSN 2409-529X | ЭЛ № ФС-77-55504. URL: <https://eduherald.ru/> (дата обращения: 01.03.2020).

23. Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России: Учебное пособие. 2006. 404 с.

24. Местное самоуправление: Сборник нормативных актов. М.: ПРИОР, 2001. С.93.

25. Михеев Д. С. Общественный контроль и гласность местного самоуправления [текст] / Д. С. Михеев, авт. И. Г. Дудко // Вестник Марийского государственного университета. - 2015. - № 2. Библиогр.: С.79.

26. Михеев Д. С. Научная статья. Некоторые размышления о субъектах общественного контроля [текст] / Д. С. Михеев // Вестник Марийского государственного университета. - 2019. М.: С. 70.

27. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184 (с изменениями на 27.02.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 19.03.2020).

28. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 27.12.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 19.03.2020).

29. Об архивном деле в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный Закон от 22.10.2004. № 125-ФЗ (ред. от 28.12.2017). URL: <https://base.garant.ru /12137300/> (дата обращения: 19.03.2020).

30. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ (ред. от 02.08.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 20.03.2020).

31. О защите прав потребителей [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 07.02.1992. № 2300-1 (с изменениями на 18.07.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_305/ (дата обращения: 20.03.2020).

32. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27.07.2010 №210 (с изменениями на 27 декабря 2019 года). URL: <https://base.garant.ru/12177515/> (дата обращения: 19.03.2020).

33. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от

27.12.2018). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/ (дата обращения: 19.03.2020).

34. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28.12.2013 №442-ФЗ (с изменениями на 01.05.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 20.03.2020).

35. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (с изменениями на 06.02.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 20.03.2020).

36. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28.06.2014. №172-ФЗ (с изм. на 18.07.19). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 19.03.2020).

37. Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 №489 (ред. от 28.01.2019). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=316988&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.44081323515591087#019791305759008737> (дата обращения 20.03.2020).

38. Панарин А.С. Глобальное политическое прогнозирование в условиях стратегической нестабильности / А. С. Панарин; рос. акад. наук. ин-т философии; Книжное издание. - М.: Эдиториал УРСС, 1999. – 270 с.

39. Пичкур Ю. В. Проблемы взаимодействия с населением в социальной деятельности некоммерческих организаций [Электронный ресурс]: Журнал «Молодой ученый» (электронная версия). — 2017. — №50.

— С. 313-314. — URL <https://moluch.ru/archive/184/47231/> (дата обращения: 20.03.2020).

40. Питерс Б.Г., Райт В. Социальная политика и управление: вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления / под ред. Р. Гудина и Х.Д. Клингеманна; учебная литература. – М.: Вече. 1999. (гл.25, с. 608-621).

41. Учебник по муниципальному праву для вузов / под ред. А. М. Никитина. М: Юнити-дана. Закон и право. 2000. 439 с.

42. Хайруллоев Д.С., Давыдова Л.А. Формы и методы муниципального управления социально-экономическим развитием территории муниципального образования // Вестник Казанского технологического университета. Казань. 2012. №23. С.207–214.

43. Цицерон Марк Туллий. Мир Афоризмов. Мудрые мысли, цитаты, притчи. [Электронный ресурс] <http://aphoristic-world.ru/index.php/authors/492-tsitseron-mark-tulij> (дата обращения: 18.03.2020).

44. Чепурнова Н.М. Муниципальное право Российской Федерации. Учебное пособие М.: 2007. 295 с.

45. Чаннов С. Е. Муниципальное право: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / С. Е. Чаннов. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: изд-во Юрайт, 2019. С.302. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-07644-8. [Электронный ресурс] // ЭБС Юрайт. URL: <https://urait.ru/bcode/433135> (дата обращения: 18.03.2020).

46. Чихладзе Л. Т., Шестакова С. В. аннотация научной статьи. К вопросу об ответственности населения муниципального образования // успехи в специальной химии и химической технологии. — Т. 29 из Труды Всероссийской научно-технической конференции, посвящённой 80-летию основания Инженерного химико-технологического факультета РХТУ им. Д. И. Менделеева. — РХТУ им. Д.И. Менделеева, ДеЛи плюс, 2015. С. 95–97.

47. Чихладзе Л. Т. Научная статья. К вопросу о конституционном судебном контроле в сфере местного самоуправления // Правозащитник. 2017. № 2. – С. 17-24.

48. Чихладзе Л. Т. Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: монография / Л. Т. Чихладзе; М-во образования Московской обл., гос. образовательное учреждение высш. образования Московской обл. Московский гос. обл. ун-т. - Москва: МГОУ, 2016. – 150 с.

49. Чихладзе Л. Т. Научная статья. Анализ соотношения положений Европейской Хартия местного самоуправления 1985. С положениями Конституции Российской Федерации 1993. / Журнал // Правозащитник. 2017. № 1. С. 20-25.

50. Шкатулла В.И. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). - 5-е изд., перераб. и доп. – «Юстицинформ», ISBN: 978-5-7205-1492-1: 2019. 592. С.