

УДК/UDC 342

## Проблемы контроля в муниципальном управлении

Мартыненко Лилия Владиславовна

студентка магистратуры юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: lilya-martynenko@mail.ru

Свинарев Андрей Андреевич

студент магистратуры юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: svinarev.aa@icloud.com

Тонконог Анна Евгеньевна

студентка магистратуры юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: ms.xxx014@mail.ru

### Аннотация

Контроль представляет собой одно из главных направлений в муниципальном управлении. Среди основных принципов в муниципальном контроле выделяется законность. Противоречивые моменты законодательной базы при определении объекта контроля в муниципальном управлении и порядка его реализации являются причиной неопределенности компетенции местного органа власти. Отмечается необходимость формирования в Российской Федерации единой правовой базы, которая определила бы понятие, виды, формы, методы финансового контроля и регламентировала области их применения, устанавливала права и обязанности контролирующего органа, механизм и процедуру реализации результата контроля в части устранения выявленных нарушений и возмещения нанесенного государству ущерба. Создание современной эффективной системы муниципального контроля при едином нормативном регулировании станет основой эффективного использования средств бюджета Российской Федерации, в том числе на цели, которые включают обеспечение государственной безопасности и инновационное развитие экономики Российской Федерации.

Федерации.

**Ключевые слова:** контроль, муниципальное управление, вопросы местного значения.

## Issues of Control in Municipal Administration

Martynenko Liliya Vladislavovna  
student in the master's programme of the Faculty of Law  
Kuban State Agrarian University  
Krasnodar, Russia  
e-mail: lilya-martynenko@mail.ru

Svinarev Andrey Andreyevich  
student in the master's programme of the Faculty of Law  
Kuban State Agrarian University  
Krasnodar, Russia  
e-mail: svinarev.aa@icloud.com

Tonkonog Anna Yevgenyevna  
student in the master's programme of the Faculty of Law  
Kuban State Agrarian University  
Krasnodar, Russia  
e-mail: ms.xxx014@mail.ru

### Abstract

Control is one of the main directions in the municipal administration. Among the basic principles in the municipal control highlighted the legality. The contradictory aspects of the legislative base in determining the object of control in municipal government and the procedure for its implementation are the cause of the uncertainty of the competence of the local government. The need is noted for the formation in the Russian Federation of a single legal framework that would define the concept, types, forms, methods of financial control and regulate their areas of application, establish the rights and obligations of the supervisory authority, the mechanism and procedure for implementing the result of control in terms of eliminating the violations and redress applied to the state. damage Creating a modern effective system of municipal control with a unified regulatory framework will be the main effective use funds from the budget of the Russian Federation, including for purposes that include ensuring state security and the innovative development of the economy of the Russian Federation.

**Key words:** monitoring, municipal management, local issues.

Контроль в муниципальном управлении стал выделяться в качестве самостоятельного вида публичного контроля в XX веке. Его осуществляли в местном самоуправлении.

Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» определяется понятие муниципального контроля. Это «деятельность органа местного самоуправления, уполномоченного на основании Федерального закона на организацию и проведение в муниципальном образовании проверки соблюдения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем требований, установленных муниципальным правовым актом, а также требований, установленных Федеральным законом, законом субъекта РФ» [1]. Представленное определение не отражает полного представления об отличии муниципального контроля от государственного контроля и надзора.

Помимо контроля в муниципальном управлении местные органы власти осуществляют контроль за исполнением федеральной нормативной базы по вопросам, которые не отнесены к местному значению.

Конституционная самостоятельность местного органа власти обусловила важность существования контроля в муниципальном управлении. На основании приближенности такого органа к гражданам и предприятиям в границах муниципалитета обеспечено достижение главных общественных потребностей. Именно местные органы власти являются соединяющей структурой между населением муниципалитета и государственными органами.

Контроль в муниципальном управлении действует на основании Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [2], Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [1] и др.

Среди видов контроля в муниципальном управлении самым активным образом осуществляют только земельный и финансовый контроль. Иные направления контроля в муниципальном управлении осуществляют в ограниченных объемах или не осуществляют совсем.

Типичной является ситуация, когда в муниципалитете для выполнения выбирают одно контрольное направление [3]. Также из общей численности контролируемых объектов в связи с недостатком денег, времени и профессиональных работников на местах проверяют лишь малую часть. Чаще всего в поселении проверку проводит специалист, который вместе с проведением проверки выполняет другой ряд обязанностей. Эффект такого контроля является низким. Так, формируется практика передачи полномочий по контролю от поселения муниципальному району. Обычно на районном уровне существует инспектор, для которого контрольные полномочия — это основная или профильная функция [4, с. 60].

Стоит отметить, что на данном этапе контроль в муниципальном управлении не эффективен, а порой его и нет, в особенности на уровне поселения. Представленная ситуация обуславливается множеством факторов, куда относятся как пробелы и противоречия правового регулирования контроля в муниципальном управлении, так и недостаток организационных, человеческих, финансовых ресурсов с целью его осуществления на муниципальном уровне.

Действующее законодательство возлагает на местные органы власти функции, связанные с проведением разных видов контроля. Но такое направление связано с проблемами.

Законодательная база в области проведения контроля в муниципальном управлении не имеет единой совокупности видов контроля. Аналитическим докладом Министерства экономического развития все контрольные полномочия местного органа власти, закрепленные в федеральной законодательной базе, делятся на собственные и делегирован-

ные, которые, в свою очередь, делятся еще на множество подвидов [5].

Таким образом, речь идет о самостоятельном закреплении местными органами власти контрольных полномочий, которые требуются для реализации вопросов местного значения. Осуществление таких видов контроля правомерно на основании положений ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ, в силу которых «орган местного самоуправления может организовать и осуществить муниципальный контроль по вопросу, предусмотренному Федеральным законом» [2]. К делегированным контрольным полномочиям могут относиться 10 подвидов контроля [6, с. 6].

Существование обширной совокупности собственных и делегированных полномочий по проведению контроля в муниципальном управлении при существующих экономических реалиях в РФ — это непосильная задача для местных органов власти. Еще более усугубляется ситуация при отсутствии соответствующего специалиста в муниципалитете. При таких обстоятельствах виды контроля должны быть унифицированы, требуется концентрировать работу органов муниципального контроля на главных направлениях деятельности страны и общества в целом. Эффективным является установление исчерпывающей совокупности видов муниципального контроля. Это вызывается, в том числе, причинами финансирования данной деятельности.

Анализ, который был проведен Федеральным казначейством в 2017 году, определил недостатки и проблемы в организации деятельности органов контроля в муниципальном управлении. На основании анализа отметим, что исполнение полномочий по муниципальному контролю не полностью находится в соответствии с бюджетным законодательством РФ. Органами финансового контроля допущены нарушения на каждом этапе осуществления собственной деятельности.

Казначейством России определены случаи, когда орган муниципального контроля местным органом власти не создавался и, таким образом, полномочия не осуществлялись, тогда как муниципальный контроль — это обязательный элемент в единой системе контроля в РФ [7].

Проводимая Федеральным казначейством в 2016 и 2017 годах работа, связанная с осуществлением анализа, поспособствовала активизации процесса организации исполнения бюджетных полномочий по внутреннему муниципальному финансовому контролю при помощи создания соответствующего контрольного органа в муниципальном образовании либо передачи данных полномочий на муниципальный район.

При проведении мониторинга процесса по созданию органов муниципального финансового контроля было выявлено, что в 6 731 из 22 139 муниципальных образований РФ осуществление внутреннего муниципального финансового контроля не организовали. Также в тех городских и сельских поселениях, где органы муниципального финансового контроля существуют, контроль обычно проводят на невысоком уровне либо фактически контроля нет [8]. Главная причина такой проблемы — отсутствующие достаточные кадровые и финансовые ресурсы с целью организации и проведения такой деятельности на необходимом уровне.

Полномочия, которые закрепляются в федеральном законодательстве и не включаются в совокупность вопросов местного значения, должны рассматриваться в качестве делегированных и осуществляться за счет РФ или субъекта РФ. В Федеральном законе № 131-ФЗ должно прямо содержаться делегирование отдельного государственного полномочия органу местного самоуправления с передачей соответствующих денег. В отношении видов контроля этого нет, и местные органы власти осуществляют такие полномочия за свой счет, что явно находится в противоречии с Конституцией РФ [9].

В Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и Федеральном законе № 131-ФЗ до 2006 года существовали возможности осуществления органом местного самоуправления экологического контроля. Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ представленное правомочие признал утратившим силу [10, с. 29].

Однако «организация мероприятия по охране окружающей среды» — это вопрос местного уровня. Таким образом, местные органы власти должны иметь полномочия по контролю исполнения такого мероприятия

в муниципальном образовании [11].

На данном этапе существует необходимость формирования в РФ единой правовой базы, которая определила бы понятие, виды, формы, методы финансового контроля и регламентировала области их применения, устанавливала права и обязанности контролирующего органа, механизм и процедуру реализации результата контроля в части устранения выявленных нарушения и возмещения нанесенного государству ущерба. С целью улучшения правового регулирования муниципального контроля требуется обратить внимание на нижеприведенные вопросы:

- разработать и внедрить единый стандарт осуществления муниципального контроля, устанавливающий общие правила, требования, процедуру организации проверки, ревизии при осуществлении полномочий по муниципальному контролю, типовую форму документа, применяемого при проведении проверки и ревизии;
- разработать и внедрить единый классификатор нарушений, выявляемых органом финансового контроля при осуществлении своей деятельности;
- разработать и внедрить в деятельность органа муниципального контроля модельную программу контрольных мероприятий.

Создание современной эффективной системы муниципального контроля при едином нормативном регулировании станет основной эффективного использования средств бюджета РФ, в том числе на цели, которые включают обеспечение государственной безопасности и инновационное развитие экономики РФ.

### Список литературы

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 51. Ст. 6249.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодатель-

ства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

3. Моховая Т. А. Отдельные аспекты криминалистической характеристики преступлений, совершаемых против безопасности дорожного движения // Российская юстиция. 2015. № 9. С. 42-45.

4. Кравцов М. Р. О некоторых нормативных аспектах регулирования муниципального контроля в период его реформирования // Актуальные проблемы юриспруденции: сб. ст. по матер. II междунар. науч.-практ. конф. № 2 (2). Новосибирск: СибАК, 2017. С. 58–63.

5. Моховая Т. А. Становление и развитие института брака в законодательстве Российской Империи XIX века // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 4. С. 250–253.

6. Масловская М. В. Контроль и его виды в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 3–9.

7. Правовые основы государственного и муниципального управления: коллективная научная монография / под общ. ред. д. п. н. профессора М. А. Сурхаева. Махачкала: НИЦ «Инноватика», 2015. 136 с.

8. Официальный сайт Казначейства России. URL: <http://www.roskazna.ru>.

9. Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30 декабря 2008) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

10. Валентей С. Д., Бухвальд Е. М. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии // Журнал российского права, 2016. № 3. С. 26–31.

11. Очаковский В. А., Иваненко И. Н., Иванов Д. М. К вопросу о поощрении и награждении государственных гражданских служащих // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 116. С. 515–526.

## References

1. On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control: Federal Law of December 26, 2008 No. 294-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2008. No. 51. Art.6249.

2. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2003. No. 40. Art. 3822.

3. Mokhovaya T. A. Some Aspects of the Forensic Characteristics of Crimes Committed Against Road Safety // Russian Justice. 2015. No. 9. P. 42–45.



4. Kravtsov M. R. On Some Regulatory Aspects of the Regulation of Municipal Control During Its Reform // Actual Problems of Jurisprudence. Novosibirsk: SibAK, 2017. P. 58–63.

5. Mokhovaya T. A. The Formation and Development of the Institution of Marriage in the Legislation of the Russian Empire of the 19th Century // Humanitarian, Socio-Economic, and Social Sciences. 2014. No. 4. P. 250–253.

6. Maslovskaya M. V. Control and Its Types in the Russian Federation // Constitutional and Municipal Law. 2016. No. 4. P. 3–9.

7. Legal Foundations of State and Municipal Government: a Collective Scientific Monograph / edited by M. A. Surkhayev. Makhachkala: Innovatika Research Center, 2015. 136 p.

8. The official website of the Treasury of Russia. URL: <http://www.roskazna.ru>.

9. The Constitution of the Russian Federation. Adopted December 12, 1993 (with amendments from December 30, 2008) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2009. No. 4. Art. 445.

10. Valentey S. D., Bukhvald Ye. M. Legislation on Local Self-government and Economic Realities // Journal of Russian Law, 2016. No. 3. P. 26–31.

11. Ochakovskiy V. A., Ivanenko I. N., Ivanov D. M. On the Issue of Promoting and Rewarding State Civil Servants // Polythematic online scientific journal of Kuban State Agrarian University. 2016. No. 116. P. 515–526.