

На правах рукописи



Ячный Евгений Сергеевич

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Курск 2024

Работа выполнена в ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Лагутин Игорь Борисович

Официальные оппоненты: **Бердникова Елена Валерьевна**
доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Саратовский национальный
исследовательский государственный
университет имени Н.Г. Чернышевского»,
кафедра конституционного и муниципального
права, профессор кафедры

Кикавец Виталий Викторович
кандидата юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия»,
кафедра финансового права,
профессор кафедры

Ведущая организация: ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет»

Защита состоится «20» апреля 2024 года в 13 часов 00 минут на заседании диссертационного совета 24.2.435.03 на базе ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» по адресу: 305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» и на сайте <https://swsu.ru/upload/iblock/223/c5m3ysib0zk1a6ffgzbbdk0xqfzoscah/Dissertatsiya-E.S.-Yachnyu.pdf>

Автореферат разослан «___» _____ 2024 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Позднякова Елена Владимировна

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современный период развития российской государственности, включая систему независимого местного самоуправления, насчитывает более 30 лет. За указанный срок реформированию подверглись практически все базовые правовые институты, в том числе, и институт контроля и надзора как ключевой элемент государственного и муниципального управления в Российской Федерации¹.

Контроль и надзор в публично-правовой сфере по своей правовой природе неоднороден как содержательно, так и по форме осуществления. В настоящее время в России он имеет более 35 направлений и реализуется на федеральном уровне – федеральными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами, Счетной палатой Российской Федерации, Банком России, а также госкорпорациями. Значительными контрольными полномочиями в России наделены органы исполнительной власти субъектов. На практике указанные контрольно-надзорные полномочия могут также передаваться подведомственным учреждениям, которые от лица органов власти выполняют отдельные государственные и муниципальные полномочия, в том числе и контрольные.

В целом, в России на сегодняшний день создана достаточно громоздкая контрольно-надзорная система, состоящая из множества органов. Зачастую это приводит к дублированию контрольных полномочий и, как следствие, к повышенной нагрузке на подконтрольные субъекты, что, в свою очередь, негативно сказывается на развитии многих сфере деятельности. Особенно ярко это наблюдается на примере развития

¹ В конце 2019 года в России был разработан проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Принят указанный закон был в июле 2020 года, но вступал в законную силу поэтапно (отдельные положения – с 01 июля 2021 года, другие – с 01 января 2022 года и третьи – с 01 января 2023 года). Фактически с принятием указанного закона в России завершился очередной этап реформирования института контроля и надзора, важнейшим элементом которого является институт муниципального контроля. Однако сам процесс реформирования системы местного самоуправления в России активно продолжается и в настоящее время.

малого и среднего предпринимательства. На указанную проблему, начиная с 2012 года, обращал внимание в посланиях Федеральному Собранию РФ Президент России В.В. Путин. Он указывал, что «система организации контроля и надзора в государстве требует особого внимания, так как в таких структурах у нас занято, по разным подсчётам, около миллиона человек»¹. В последующие годы Президент РФ неоднократно возвращался к проблемам организации и осуществления контроля и надзора в России, в том числе и на уровне местного самоуправления².

Несмотря на то, что на законодательном уровне предпринимаются попытки систематизации и правового обеспечения контроля и надзора, по-прежнему в этой сфере имеется множество проблем. В настоящее время приняты как общие законы, например, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³, Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁴, определяющие общие принципы и подходы к организации и осуществлению контроля и надзора, так и специальные нормативные правовые акты (или их части), регулирующие отдельные направления контроля и надзора, такие как: глава XI «Государственный экологический надзор. Производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды» федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁵; глава 5 «Контроль в сфере закупок»

¹ www.kremlin.ru/news/17118 (дата обращения 12.12.2012).

² Послание Федеральному Собранию 2013 г. // kremlin.ru/events/president/news/19825; Послание Федеральному Собранию 2014 г. // kremlin.ru/events/president/news/47173; Послание Федеральному Собранию 2015 г. // kremlin.ru/events/president/news/50864; Послание Федеральному Собранию 2016 г. // kremlin.ru/events/president/news/53379; Послание Федеральному Собранию 2017 года // kremlin.ru/events/president/news/56957.

³ СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁴ СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.

⁵ СЗ РФ. 14.01.2002 № 2. Ст. 133.

Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹, Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»², Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»³. При этом единый закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», определяющий единый подход к организации и осуществлению всех разновидностей государственного контроля и надзора, объединяя все его виды в единую систему, как уже отмечалось, принят в России только в 2020 году, а окончательно вступил в силу 01 января 2023 года.

Стоит также отметить, что в настоящее время в России достаточно активно развивается система местного самоуправления как один из элементов системы публичной власти. Важно понимать, что большое значение для построения и функционирования системы местного самоуправления имеет эффективное функционирование многопрофильного контроля над внешними и внутренними субъектами хозяйственной и управленческой деятельности, осуществляющими свою деятельность в муниципальных образованиях. Бесконтрольные общественные отношения, как показывает практика, складываются и развиваются хаотично и несистемно, что может приводить к определенным негативным последствиям, таким как: коррупция, нарушение прав как конкретного муниципального образования, так и государства и общества в целом, и самое главное – к нарушению прав и свобод граждан. Именно органы муниципального контроля на местах отвечают за реализацию большинства принятых нормативных правовых

¹ СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

² СЗ РФ. 10.12.2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953.

³ СЗ РФ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2037.

актов и решений, определяют работоспособность этих решений, их эффективность и продуманность и непосредственно влияют на жизнедеятельность отдельных территориальных образований. Более того, муниципальный контроль может выступать источником информации для принятия новых управленческих решений, как органами местного самоуправления, так и органами власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами власти в сфере своей компетенции.

В совокупности названные обстоятельства свидетельствует о высокой актуальности диссертационного исследования и необходимости осмысления заявленной темы.

Степень разработанности темы исследования. В своих диссертационных исследованиях вопросы правового регулирования муниципального контроля затрагивали такие исследователи, как: П.А. Бышков¹, О.В. Пашков², Н.В. Кичигин³ и другие.

В целом, проблемам правового обеспечения контроля и надзора на всех уровнях публичной власти посвящены работы по теории и истории государства и права, конституционного права, административного права, финансового права. Среди авторов можно выделить работы В.М. Горшенева, В.Е. Чиркина, А.А. Джагаряна, Е.Ю. Грачевой, И.Б. Лагутина, И.Б. Шахова, Е.С. Шугриной.

Также в диссертационном исследовании использовались труды в области теории и истории государства и права, конституционного права, административного права, финансового права, а именно: В.П. Беляева, О.В. Брежнева, Д.С. Валиевой, С.А. Воронцова, Т.А. Гусевой, О.А. Дизера, И.А. Исаева, Л.К. Ковалева, О.Э. Лейста, М.А. Липчанской,

¹ Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дисс. докт. юрид. наук. М., 2018. 554 с.

² Пашков О.В. Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2014.

³ Кичигин Н.В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2004. 188 с.

С.М. Мироновой, А.В. Пылина, А.П. Рыжакова, В.М. Семенова, Ю.Н. Старилова, Е.М. Стригина, Ю.А. Тихомирова и других.

Исследованием правового обеспечения ответственности в системе контроля занимаются такие авторы, как: А.Б. Агапов, О.И. Аверин, А.Я. Аснис, В.Н. Балябин, Н.Н. Бойко, Д.А. Бойков, Ю.Н. Демидов, О.О. Журавлева, А.И. Иванский, В.П. Косевич, В.Ф. Лапшин, Т.Е. Лешина, Ф.В. Маркелов, А.А. Мусаткина, Л.Л. Попов, С.В. Попов, И.В. Пшеничникова, М.Б. Разгильдиева, В.Г. Саркисянц, Н.А. Саттарова, Ю.В. Трунцевский, П.С. Яни.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые складываются в процессе осуществления в Российской Федерации органами местного самоуправления своих контрольных полномочий, их правовое закрепление и реализация в процессе правоприменения.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие организацию и деятельность органов муниципального контроля, доктринальные источники, судебные акты, материалы правоприменительной практики в области организации и осуществления муниципального контроля, статистические данные, результаты деятельности муниципальных органов, действия субъектов контроля, юридические процедуры, используемые при реализации контрольных мероприятий.

Цели и задачи исследования. Цель диссертационного исследования заключается в разработке и аргументации положений, позволяющих усовершенствовать организационно-правовое обеспечение формирующейся современной модели муниципального контроля в России.

Обозначенная цель в рамках диссертационного исследования обусловила необходимость решения следующих основных задач:

- определить содержание понятия муниципального контроля в теории и практике контрольно-надзорной деятельности государства и

органов местного самоуправления;

- представить базовые основы и определить особенности правоотношений, возникающих при организации и осуществлении муниципального контроля в Российской Федерации;

- дать характеристику основным видам муниципального контроля в Российской Федерации для определения их содержательных и организационно-правовых особенностей;

- раскрыть основные черты процесса развития органов муниципального контроля в системе государственного и муниципального управления в Российской Федерации;

- определить основные этапы эволюции муниципального контроля в России в период действия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для выявления тенденций и недостатков;

- выявить основные направления трансформации муниципального контроля и осуществляющих его органов на современном этапе развития российского государства.

Методологическую основу исследования составил комплекс методов современного научного познания, позволивший изучить сложную природу муниципального контроля через призму правовых подходов. В основу исследования легли методологические принципы диалектики и историзма, дающие возможность выявить динамику развития процессов становления и развития в России органов и институтов муниципального контроля. Метод аналогии позволил сравнить муниципальный контроль с другими видами публичного контроля, выявить схожие и отличные черты. Системный метод познания дал возможность рассмотреть муниципальный контроль как систему, состоящую из определенных элементов, выявить внешние и внутренние факторы, влияющие на указанную систему. Метод

интерпретации позволил осуществить толкование положений законодательства, регулирующего муниципальный контроль.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили работы ученых, посвященные как истории, так и современному состоянию организации контроля и надзора в Российской Федерации, в том числе отечественных специалистов в области истории государства и права, теории государства и права, конституционного права, административного права, финансового права, муниципального права.

Эмпирическую базу исследования составили: федеральные нормативные правовые акты; материалы судебной и правоприменительной практики; послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ; проекты федеральных законов и модельные нормативные акты о муниципальном контроле; решения представительных органов муниципальных образований о муниципальном контроле; информационные (аналитические, отчетные, справочные) материалы и документы; материалы официальных информационных ресурсов в сети «Интернет».

Научная новизна диссертации. Диссертационная работа представляет собой комплексное, системное исследование модели правового регулирования органов муниципального контроля в Российской Федерации, проведенное с учетом современных законодательных трендов (тенденций). В диссертации предложено авторское понимание понятий «муниципальный контроль» и «муниципальный финансовый контроль», представляющее ценность для публично-правовой теории и практики; определено место муниципального контроля в единой системе публичного контроля государства, установлены факторы, влияющие на указанную систему; представлена развернутая характеристика генезиса и основных стадий развития законодательства о муниципальном контроле в Российской Федерации, выявлены общие и особенные черты каждого этапа; дана аргументированная оценка развитию муниципального контроля в

Российской Федерации на современном этапе, определены основные направления его развития в рамках реформирования в России системы контрольно-надзорной деятельности и модернизации системы местного самоуправления.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Муниципальный контроль представляет разнородную по своей правовой природе (в зависимости от вида муниципального контроля), но схожую по содержанию модель организации и деятельности уполномоченных органов и учреждений муниципального образования, реализуемую в рамках строго определенных федеральным законодательством полномочий по решению отдельных вопросов местного значения, включающих проведение профилактических и проверочных мероприятий в части соблюдения обязательных требований законодательства физическими и юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями) в целях достижения общественно значимых результатов.

Муниципальный финансовый контроль – это особый вид муниципального контроля, содержательно и организационно отличающийся от других видов муниципального контроля, представляющий собой определённую на федеральном уровне форму правового регулирования организации и деятельности внешних контрольно-счетных органов и органов внутреннего финансового контроля, созданных на уровне местного самоуправления с целью обеспечения законности и эффективности использования бюджетных средств муниципальных образований.

2. Муниципальный контроль с научной точки зрения – это правовая и научная категория, производная от общеправовой категории «контроль», а также комплексный (смешанный) институт муниципального права, регулируемый не только законодательством о местном самоуправлении, но

и иными нормативными правовыми актами других отраслей публичного права (административного и финансового). При этом любой публичный контроль, включая муниципальный, имеет административно-правовую природу, так как функционирует в системе публичной власти и выполняет задачи публичного управления.

3. Категории «контроль» и «муниципальный контроль» соотносятся между собой как базовое (родовое) понятие и производное. Понятие «контроль» выступает в качестве системообразующего элемента целой группы схожих по своей правовой природе общественных отношений, что требует выработки на законодательном уровне единых подходов к его правовому регулированию. В этой связи, «контроль», как и «надзор», необходимо рассматривать в качестве категорий теории права для выработки единых общегосударственных требований и критериев к их осуществлению и распространить их на все виды и формы публичных контрольных отношений, на такие, как: «экологический контроль», «налоговый контроль», «таможенный контроль», «прокурорский надзор», «банковский надзор» и другие. Данный подход должен распространяться и на уровень местного самоуправления.

4. Отличие контроля и надзора в системе публичного управления, в том числе муниципального управления, заключается в том, что контрольные полномочия в Российской Федерации реализуют все уровни публичной власти, а надзор осуществляют исключительно органы государственной власти, Прокуратура Российской Федерации (прокурорский надзор), Центральный банк Российской Федерации (банковский надзор). Муниципальные органы власти не могут осуществлять надзор по следующим причинам: контроль, в том числе муниципальный, направлен не только на выявление нарушений и недостатков (в отличие от надзора), но и на выработку механизмов предупреждения выявленных недостатков и предотвращения их в

дальнейшем. В отличие от других видов публичного контроля в Российской Федерации, именно для органов муниципального контроля превентивная функция является доминирующей.

5. Муниципальный контроль из всех видов контроля наиболее приближен к обществу, так как местное самоуправление является первой ступенью в иерархии публичного управления, что значительно увеличивает требования к нему со стороны граждан и юридических лиц. Именно от муниципального контроля требуется максимальная открытость перед обществом. Это, в свою очередь, может положительно влиять на эффективность деятельности органов муниципального контроля. Также при осуществлении контрольных мероприятий на уровне местного самоуправления необходимо привлечение в различных правовых формах (институциональной и неинституциональной) представителей общественности, профессиональных сообществ, заинтересованных лиц.

6. Формально муниципальный контроль в России на постсоветском пространстве не имеет четко выраженных этапов в своем развитии. Все зависит от конкретного вида муниципального контроля. Так, применительно к контрольной деятельности муниципальных образований в целом можно выделить следующие этапы – 1) с момента создания в декабре 1991 года Российской Федерации и до момента принятия в 2003 году Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; 2) период действия закона № 131-ФЗ (с 2003 года и до момента принятия в июле 2020 года нового Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; 3) с июля 2020 года и по настоящее время). Применительно к муниципальному финансовому контролю можно выделить два основных этапа: первый – до принятия в 2011 году Федерального закона № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований». Данный этап характеризуется разрозненностью и отсутствием системности в организации, деятельности и правовом регулировании муниципального финансового контроля. Второй этап (с 2011 года по настоящее время) отличается унификацией муниципальных контрольно-счетных органов, что стало прямым следствием принятия указанного закона.

7. Наиболее существенным недостатком в организации, осуществлении и правовом регулировании муниципального контроля в России является то обстоятельство, что органы муниципального контроля фактически лишены права непосредственного привлечения к административной ответственности лиц, допустивших нарушение действующего законодательства, что содержательно отличает их от государственных контрольных органов и не может не влиять на эффективность деятельности органов муниципального контроля. На практике это приводит к разбалансировке контрольно-надзорной деятельности в системе публичной власти и не способствует созданию в России единой модели публичного контроля.

8. В настоящее время в Российской Федерации реализуется семь видов муниципального контроля: 1) муниципальный контроль в сфере охраны и использования особо охраняемых природных территорий; 2) муниципальный контроль в сфере благоустройства; 3) муниципальный контроль на автотранспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве; 4) муниципальный земельный контроль; 5) муниципальный жилищный контроль; 6) муниципальный лесной контроль; 7) муниципальный контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения. Обособленным (специальным) видом муниципального контроля является муниципальный финансовый контроль. Из ведения органов местного самоуправления

исключены многие виды муниципального контроля, включая наиболее спорные и коррупциогенные, такие как: контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции; контроль в области торговой деятельности.

Теоретическая и практическая значимость. Сформулированные в диссертационной работе положения и выводы уточняют и расширяют научные знания об особенностях функционирования в России института муниципального контроля. В ходе исследования были изучены ранее неизвестные материалы, что позволило получить новые данные о становлении и развитии института муниципального контроля, определить основные направления его реформирования. Практическая значимость диссертации обуславливается возможностью применения изложенных в ней теоретических положений и выводов, а также выработанных практических рекомендаций по совершенствованию законодательства, регулирующего организацию и осуществление муниципального контроля в Российской Федерации, для решения отдельных практических проблем.

Апробация результатов исследования. Результаты и положения настоящего диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства юридического факультета Юго-Западного государственного университета.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные материалы которой изложены в шести научных статьях, в том числе в четырех статьях в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, в материалах конференции, индексируемой в международной системе цитирования (34th IBIMA Conference: 13-14 November 2019, Madrid, Spain).

Результаты исследования внедрены в образовательную деятельность Юго-Западного государственного университета.

Структура и содержание диссертации определены целью и задачами работы. Данная диссертационная работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень ее научной разработанности, указываются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее эмпирическая база, методологическая и теоретическая основа, научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, подтверждающие его теоретическую и практическую значимость, указываются сведения об апробации диссертационного исследования.

Первая глава **«Базовые характеристики муниципального контроля в Российской Федерации: виды, принципы и механизмы правового обеспечения»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Понятие «муниципальный контроль» в теории и практике контрольно-надзорной деятельности государства и органов местного самоуправления Российской Федерации»* определяется правовая природа понятия «контроль», его соотношения с понятием «надзор». Делается вывод о том, что отличие контроля и надзора в системе публичного управления заключаются, во-первых, в том, что контрольные полномочия в Российской Федерации реализуют все без исключения ветви власти, а надзор – исключительно органы исполнительной власти, Прокуратура Российской Федерации (прокурорский надзор) и Центральный банк Российской Федерации (банковский надзор). Во-вторых, контроль направлен не только и выявление нарушений и недостатков, но и, в отличие от надзора, на выработку механизмов их предотвращения в дальнейшем. Более того, в работе отмечается то, что

понятия «контроль» и «надзор» являются базовыми правовыми категориями, а производные от них словосочетания, такие как, прокурорский надзор, финансовый контроль, экологический контроль, муниципальный контроль и т.д., могут выступать специализированными категориями отраслевых юридических наук. В частности, муниципальный контроль можно считать специализированной категорией муниципального права Российской Федерации.

Понятие «контроль» и «надзор» являются системообразующими категориями, так как являются определяющими для большого количества общественных отношений, урегулированных нормами самых разных отраслей российского права, в том числе, и при определении понятия «муниципальный контроль».

В работе установлено, что существенной особенностью правового регулирования контроля в Российской Федерации является наделение органов контроля административно-властными полномочиями, что выражается в возможности привлекать подконтрольные субъекты к ответственности за нарушение законодательства.

Спорным является вопрос применения контрольными органами мер принуждения в отношении проверяемых. При отсутствии возможности привлечения к ответственности не реализуется функция «общей превенции», предполагающая «ненарушение» законодательства под угрозой наказания. В настоящее время контроль обладает функцией принуждения. Вопрос о том, какие конкретно меры воздействия к подконтрольным субъектам необходимо устанавливать и применять, является предметом дискуссии, как и насколько суровыми должны быть меры принуждения. Целью применения санкции всегда должно быть улучшение работы механизма. Если качественные улучшения не происходят, применение санкции не имеет смысла. Санкции должны воздействовать на виновного, стимулировать устранение недостатков и

улучшение работы. Однако в правоприменении часто встречается практика привлечения к ответственности с целью выполнения показателей по количеству выявленных нарушений, а не с целью профилактики. Более того, государственные органы становятся заинтересованными в большем количестве нарушений законодательства, так как это позволяет им выявлять больше нарушений.

Также в данном параграфе дается авторское определение понятия «муниципальный контроль», даются его основные характеристики.

Во втором параграфе *«Основы и особенности правоотношений, возникающих в процессе организации и осуществления муниципального контроля в Российской Федерации»* анализируются основные особенности контрольных отношений на примере реализации в России муниципального контроля.

В работе установлено, что муниципальный контроль осуществляется непосредственно в отношении принятых муниципальных правовых актов (как они исполняются), но только по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также по вопросам переданных государственных полномочий, если это предусмотрено действующим законодательством. В этой связи, муниципальный контроль государством все же рассматривается как дополняющий государственный контроль (вспомогательный контроль), а основная нагрузка по осуществлению контроля и надзора остается у государственных органов на федеральном и региональном уровнях власти.

Также в данном параграфе правоотношения, возникающие при организации и проведении муниципального контроля рассматриваются подробно на примере видов муниципального контроля, определяются их особенности, применительно к каждому виду.

Делается вывод, что содержательно положения, регулирующие все виды муниципального контроля в Российской Федерации, очень похожи,

так как созданы на основе централизованно разработанных типовых положений. Однако, исходя из содержания конкретного вида муниципального контроля, в положениях имеются существенные отличия. Как правило, они касаются объектов контроля и процедур их проведения.

Существенные отличия выявлены в части проведения муниципального лесного контроля. С одной стороны, он практически ничем не отличается от государственного контроля, однако, должностные лица, его осуществлявшие, обладают как полномочиями по привлечению к административной ответственности (что не свойственно муниципальным контрольным органам), так и правоохранными функциями – возможностью ограничивать или запрещать доступ граждан, въезд транспортных средств в леса в период действия ограничения или запрета, осуществлять досмотр. Другие виды муниципального контроля больше ориентированы на профилактику, наблюдение и фиксацию нарушений требований законодательства.

В третьем параграфе *«Виды и основные направления деятельности органов муниципального контроля, их правовое обеспечение»* подробно рассматриваются все виды муниципального контроля.

Обособленно в диссертации рассматривается такой вид муниципального контроля, как муниципальный финансовый контроль. Отмечается, что муниципальный финансовый контроль, являясь видом финансового контроля, одновременно является и видом муниципального контроля, так как проводится муниципальными органами и в отношении муниципальных субъектов и муниципальных финансов и муниципального имущества.

В целом, в рамках данного параграфа делается вывод о том, что в настоящее время в России, по сути, реализуется новая тенденция к централизации всех уровней публичной власти, происходит выстраивание единой системы публичного управления в государстве, после 30-летнего

периода частичной децентрализации, крен вновь качнулся в сторону именно централизации публичной власти. В этой связи, подводя промежуточный итог, можно отметить тенденцию цикличности подхода в организации модели публичного управления в России в форме поочередной смены централизованных и децентрализованных тенденций. Это касается и системы государственного и муниципального контроля в различные периоды существования нашего государства. Отмечается, что первые шаги по централизации правового регулирования современного муниципального контроля начались в 2011 году, когда была предпринята попытка централизации одного из видов муниципального контроля – муниципального финансового контроля.

В работе муниципальный контроль формально разделяется на контроль за внутренними субъектами муниципальной системы со стороны специальных муниципальных органов, а именно, как за субъектами внутри самой системы муниципального управления (за отдельными элементами этой системы (комитета, отделы, управления и т.д.), включая муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия данного муниципального образования), а также на контроль со стороны муниципальных органов власти за внешними субъектами, осуществляющими свою деятельность на территории муниципального образования, но непосредственно не являющимися частью муниципальной системы управления.

В работе делается вывод, что муниципальный контроль в настоящее время выступает важнейшей частью общей регуляторной политики государства, оказывает заметное влияние на такие сферы общественной жизни, как земельные отношения, благоустройство, архитектурный облик населенных пунктов, качество окружающей среды, развитие малого и среднего бизнеса и др. Все эти сферы напрямую влияют на качество жизни граждан, что и определило те виды муниципального контроля, которые

остались в ведении органов местного самоуправления в связи с проведением ее реформы. Отмечается, что с 01 июля 2022 года в ведении органов местного самоуправления осталось семь видов муниципального контроля: 1) Муниципальный контроль в сфере охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Так, в соответствии со ст. 33 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (п. 27 ч.1 ст. 14, п. 22 ч. 1 ст. 15, п. 30 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ) соблюдение на особо охраняемых природных территориях местного значения: режима таких территорий; особого правового режима использования земельных участков, водных объектов, природных ресурсов, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий; режима охранных зон особо охраняемых природных территорий; 2) Муниципальный контроль в сфере благоустройства. Данный контроль определяется п. 16 ст. 15.1 Федерального закона от 24.11.1995 № 181ФЗ «О социальной защите инвалидов...» (п. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16, п. 10 ч. 1 ст. 16.2 Закона № 131-ФЗ) и регулирует соблюдение правил благоустройства территории муниципального образования, требований к обеспечению доступности для инвалидов инфраструктурных объектов и предоставляемых услуг; 3) Муниципальный контроль на автотранспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве. Ст. 3.1 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ, Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности...» (п. 1 ч. 1 ст. 14, п. 5 ч. 1 ст. 15, п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). Они предусматривают соблюдение обязательных требований, установленных в отношении регулярных перевозок по муниципальным маршрутам, а также в отношении автодорог местного значения: к эксплуатации объектов дорожного сервиса в полосах отвода, в придорожных полосах; осуществлению работ по капремонту, ремонту и содержанию автодорог

общего пользования и искусственных сооружений на них; 4) Муниципальный земельный контроль. Ст. 72 Земельного кодекса (п. 20 ч. 1 ст. 14, п. 35 ч. 1 ст. 15, п. 26 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). В данном случае речь идет о соблюдении обязательных требований земельного законодательства, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. По итогам проверки инспектор вправе составить акт и направить его копию в орган государственного земельного надзора; 5) Муниципальный жилищный контроль. Ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации (п. 6 ч. 1 ст. 14, п. 6 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). В данном случае речь идет о контроле за соблюдением требований в отношении муниципального жилищного фонда: к использованию и сохранности жилищного фонда; формированию фондов капитального ремонта; созданию и деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые занимаются управлением многоквартирным домом, содержанием и ремонтом общего имущества в нем; предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений. Инспекторы контролируют соблюдение правил изменения платы за содержание жилого помещения и общего имущества в многоквартирном доме, правил предоставления коммунальных услуг и т. д.; 6) Муниципальный лесной контроль. Ст. 84 Лесного кодекса Российской Федерации (п. 32 ч. 1 ст. 14, п. 29 ч. 1 ст. 15, п. 38 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). Соблюдение требований в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения; 7) Муниципальный контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения. Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (п. 4.1 ч. 1 ст. 14, п. 4.1 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). Соблюдение организацией в процессе строительства, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения.

Три вида контроля исключены из ведения местных властей. Связано это с тем, что законодатель привел положениям других федеральных (специальных) законов о видах контроля к соответствию с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Вторая глава **«Развитие организационно-правового обеспечения муниципального контроля в системе местного самоуправления Российской Федерации»** посвящена проблемам становления системы органов контроля и надзора в России в связи с проводимой в России административной реформой, а также реформированием контроля и надзора в государстве.

В первом параграфе *«Становление, развитие и правовое оформление муниципального контроля в Российской Федерации»* дается общая характеристика процесса становления и развития в России системы муниципального контроля.

В рамках данного параграфа было определено, что подходы к правовой регламентации сферы контроля и надзора формировались в разное время в зависимости от состояния политического устройства государства, структуры государственного аппарата, его целей и установок. Реформы управления меняли крен от централизации к децентрализации власти, затрагивая, в том числе систему контроля в местном самоуправлении. Неоднозначно выстраивалась в тот или иной историко-правовой период развития законодательства о местном самоуправлении цель контрольных мероприятий – от «устрашения» до профилактики. В настоящее время действующий федеральный закон № 131-ФЗ в части обеспечения контрольных функций муниципальной власти содержит лишь общие положения о них и регламентирует систему органов самоуправления, в том числе как субъектов контроля, частично реализующих в этой сфере свои полномочия. Детально же особенности и

направления муниципального контроля реализуются в специальном законодательстве и подзаконных нормативных актах, также издаваемых на местном уровне.

Во втором параграфе *«Местное самоуправление и муниципальный контроль после принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* исследуются изменения, происходившие в системе местного самоуправления и муниципального контроля, после принятия закона № 131-ФЗ.

Определено, что в законе № 131-ФЗ урегулированы права (полномочия) органов местного самоуправления в части всех или некоторых видов муниципального контроля в зависимости от типа местной территории. Кроме того, все муниципальные образования осуществляют контрольные полномочия в сфере местного бюджетного процесса. На муниципальном уровне правовой формой реализации контрольных функций являются соответствующие Положения, которые утверждаются представительным органом муниципального образования. Процедурными актами контроля являются Административные регламенты, принятые, например, в муниципальных районах.

Анализ закона № 131-ФЗ позволяет сделать вывод о соответствии основных принципов местного самоуправления особенностям контрольной сферы управления, которая претерпела изменения как в связи с конституционными поправками 2020 года в части единства системы публичной власти, так и принятием в этом же году специального нормативного акта – закона № 248-ФЗ, определившего унифицированные правила для организации контроля. Однако механизм его осуществления на местах в первые годы действия нового закона, уже выявил некоторые проблемы и недостатки организационно-правового характера. Которые в

дальнейшем нужно будет решать уже в рамках новой системы публичного управления.

В третьем параграфе «Трансформация организационно-правового обеспечения муниципального контроля на современном этапе развития российского государства» анализируются современные тенденции развития и совершенствования системы местного самоуправления и муниципального контроля в рамках проводимой в стране реформы. Рассматриваются новые формы проведения контрольных мероприятий, новые методы. Так, например, инспекторы в настоящее время могут применять дистанционное взаимодействие, в том числе посредством аудио- или видеосвязи. Такие методы направлены на снижение уровня нагрузки на контролируемых лиц и на должностных лиц муниципального контроля.

В **заключении** диссертант формулирует основные выводы по теме проведенного исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

Статьи рецензируемых научных изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций:

1. Ячный, Е.С. «Контроль» и «надзор» как категории теории права: проблемы определения и разграничения / Е.С. Ячный // Журнал юридических исследований. 2021. № 1. Том 6. С. 25-33. (0,4 п.л.)

2. Ячный, Е.С. Становление и развитие института контроля и надзора в новейшей истории России: к 30-летию Российской Федерации / Е.С. Ячный // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. 2021. № 2. С. 113-123. DOI: 10.24412/2309-1592-2021-2-113-123. (0,4 п.л.).

3. Ячный, Е.С. Кадровое обеспечение органов муниципального контроля: особенности правового регулирования в условиях цифровизации

/ Е.С. Ячный, Н.В. Чуб // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 12. С. 269-273. DOI: 10.23672/SAE.2022.65.67.001. (0,4/0,2 п.л.).

4. Ячный, Е.С. Виды, основные направления деятельности и правовое обеспечение органов муниципального контроля в России / Е.С. Ячный // Вестник Белгородского института МВД России имени И.Д. Путилина. 2023. № 4. С. 130-135. (0,5 п.л.).

Публикации в изданиях, индексируемые в международных системах цитирования:

5. Yachny, E. History of formation and development of regional financial control in Russia / I. Lagutin, O. Brezhnev, E. Voronov, E. Yachny // 34th IBIMA Conference: 13-14 November 2019, Madrid, Spain. P. 3659-3665. (0,4/0,1 п.л.).

6. Yachny, E. Regional taxation: theory and practice of organization in the Russian Federation / I. Lagutin, O. Brezhnev, E. Voronov, E. Yachny // 34th IBIMA Conference: 13-14 November 2019, Madrid, Spain. P. 3666-3670. (0,4/0,1 п.л.).

Ячный Евгений Сергеевич

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать __. __. 2024 г.

Формат 60x90/16 Гарнитура Times New Roman.

Объем 1,2 п.л. Тираж 120 экз.

Заказ № _____

Отпечатано с готового оригинал-макета