

УТВЕРЖДАЮ

Первый проректор - проректор по научной
деятельности ФГАОУ ВО «Казанский
(Приволжский) федеральный университет»
доктор физико-математических наук, профессор


Д.А. Таурский
«1» _____ 2024 г.



Отзыв

ведущей организации федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» на диссертацию Ячного Евгения Сергеевича на тему: «Муниципальный контроль в Российской Федерации: организационно-правовое обеспечение», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Актуальность исследования. Диссертация Ячного Евгения Сергеевича посвящена актуальным вопросам становления органов муниципального контроля, а также их функционирования в период с 1991 по 2023 годы. За указанный период времени реформированию подверглись практически все базовые правовые институты, в том числе, и институт контроля и надзора как ключевой элемент государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

Несмотря на то, что федеральный законодатель предпринял попытку систематизации и правового обеспечения контроля и надзора на различных уровнях публичной власти, в этой сфере остается множество проблем требующих научного исследования.

Одной из таких актуальных проблем является системный анализ современной модели правового регулирования организации и деятельности ор-

ганов муниципального контроля в Российской Федерации,

В качестве **объекта исследования** взяты общественные отношения, которые складываются в процессе осуществления в Российской Федерации органами местного самоуправления своих контрольных полномочий, их правовое закрепление и реализация в процессе правоприменения.

Вполне логично выбран и **предмет исследования**, который образуют 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.

В определенной мере весьма скромно сформулирована **цель диссертационного исследования**, которая заключалась в разработке и аргументации положений, позволяющих усовершенствовать организационно-правовое обеспечение формирующейся современной модели муниципального контроля в России.

Структура диссертации отличается внутренним единством, логичностью подчинена цели наиболее полного раскрытия темы диссертационного исследования. Она определена с учетом специфики темы, цели и задач исследования, а также степени научной разработанности исследуемых проблем и состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и источников.

Высокая степень обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверности определяется методологическую основой, источниковедческой и теоретической основами исследования.

Методологическую основу исследования составил комплекс методов современного научного познания, позволивший изучить сложную природу муниципального контроля через призму правовых подходов. В основу исслед-

дования 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.

Источниковедческая и нормативная база исследования достаточны для решения поставленных научных задач. Диссертантом исследованы Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, материалы судебной и правоприменительной практики.

Проанализированы послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ, проекты федеральных законов и модельные нормативные правовые 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 диссертационной работы проявляется в следующих положениях и выводах, сформулированных диссертантом:

1. На основе анализа понятий «контроль» и «надзор», определено их основное различие и обоснован вывод, что муниципальный контроль с научной точки зрения – это правовая и научная категория, производная от общеправовой категории «контроль». Не вызывает сомнений вывод автора, что муниципальный контроль это также комплексный (смешанный) институт муниципального права, регулируемый не только законодательством о мест-

ном 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.

Заслуживает внимания упоминание автором такого понятия как «народный контроль» и современный «общественный контроль» – важнейшего института, направленного на улучшение качества государственного и муниципального управления в стране, при условии его реального, а не формального осуществления.

2. В работе и положениях выносимых на защиту, справедливо 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.

Автор справедливо делает вывод о том, что 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 этой связи отмечается, что вопрос применения контрольными органами мер принуждения в отношении проверяемых является достаточно спорным. При отсутствии возможности привлечения к ответственности не реализуется функция «общей превенции», предполагающая «ненарушение» законодательства под угрозой наказания.

Заслуживает внимания авторское определение понятия «муниципальный контроль»: муниципальный контроль представляет разнородную по сво-

ей 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.

3. Делается вывод о том, что муниципальный контроль выступает как дополняющий государственный контроль (вспомогательный контроль), а основная нагрузка по осуществлению контроля и надзора остается у государственных органов на федеральном и региональном уровнях власти.

Дается авторское определение «муниципально-правовым отношениям» – это урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления муниципальными уполномоченными органами контроля за законностью и эффективностью деятельности субъектов, участвующих в решении вопросов местного значения, а также иных вопросов, отнесенных к ведению муниципальных органов власти.

Делается вывод, что 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.

На примере проведения муниципального лесного контроля автором выявлены существенные отличия муниципального контроля. Делается логичный вывод о том, что другие виды муниципального контроля больше ориентированы на профилактику, наблюдение и фиксацию нарушений требований законодательства.

4. На основе истории возникновения и развития института муниципального контроля в России проводится классификация видов муниципального контроля в настоящее время.

В диссертации обосновывается самостоятельность такого вида муниципального контроля, как муниципальный финансовый контроль. Автором отмечается, что муниципальный финансовый контроль, являясь видом финансового контроля, одновременно является и видом муниципального контроля, так как проводится муниципальными органами в отношении муниципальных субъектов, муниципальных финансов и муниципального имущества.

Авторский подход проявляется в разделении муниципального контроля 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.

Отмечается, что с 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; 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.

5. 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 направления и особенности содержания муниципального контроля регулируются в специальных нормативных правовых актах федерального, регионального и муниципального уровня.

Научной новизной отмечены исследования изменений, происходившие в системе местного самоуправления и муниципального контроля, после принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Делается вывод о том, 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.

6. Сформулирован авторский 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 практика его осуществления на местах в первые годы действия нового закона, уже выявила некоторые проблемы и недостатки организационно-правового характера. Которые, по мнению автора, в дальнейшем нужно будет решать уже в рамках новой системы публичного управления.

7. Анализ современных тенденций развития и совершенствования системы местного самоуправления и муниципального контроля в рамках проводимой в стране реформы, осуществляется на методологически верном анализе новых форм и методов проведения контрольных мероприятий. Сделан обоснованный вывод, что новые методы и формы направлены на снижение уровня нагрузки на контролируемых лиц и на должностных лиц муниципального контроля, а также направлены на повышение эффективности и прозрачности проводимого государственного контроля.

Теоретическая значимость исследования. 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 практиче-

ских 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 14 IBIMA Conference: 13-14 November 2019, Madrid, Spain). Результаты исследования внедрены в образовательную деятельность Юго-Западного государственного университета.

Проведенное исследование Е.С. Ячного дает представление об истории становления и развития института муниципального контроля в России, а также о проблемах и противоречиях, возникающих при его реализации на практике. Выводы и положения, сформулированные в ходе диссертационного исследования, имеют большое значение для развития науки муниципального права. Практические рекомендации имеют актуальное значение для развития не только муниципального права, но и всей системы публичных контрольных отношений в Российской Федерации. Результаты исследования могут быть использованы при подготовке учебных курсов для юридических и управленческих направлений вузовской подготовки, также при проведении лекций и занятий семинарского типа.

В то же время, несмотря на положительную оценку рецензируемой диссертации Е.С. Ячного в целом, в ней выявлены вопросы, требующие дальнейшего обсуждения, уточнения или дополнительной аргументации. В ходе дискуссии хотелось бы услышать мнение диссертанта относительно следующих вопросов.

1. В положении 6, выносимом на защиту, соискатель, применительно к контрольной деятельности муниципальных образований в целом, выделяет

три этапа без характеристики оснований классификации.

Представляется целесообразным, в процессе защиты, дать характеристику оснований классификации. Тем более, что далее в этом же положении, подобная характеристика использована автором для выделения двух этапов в развитии муниципального финансового контроля.

2. В первой главе диссертационного исследования к базовым характеристикам муниципального контроля автор, вполне справедливо, относит принципы. В работе анализу принципов муниципального контроля посвящено исследование на стр.44-47., в результате которого, автор приходит к выводу, что принципы, заложенные в основу местного самоуправления, не все коррелируются с институтом муниципального контроля.

Проводимая реформа, по его мнению, не снимает противоречие между желанием построить единую систему публичного контроля и при этом не нарушить принцип независимости местного самоуправления.

Представляется, что в рамках публичной защиты, автор выскажет свои соображения по поводу построения внутренне непротиворечивой системы принципов муниципального контроля, так как в положениях, выносимых на защиту, он обходит молчанием своё отношение к этим базовым характеристикам муниципального контроля.

3. Не вызывает принципиальных возражений одно из положений выносимых на защиту (положение 5), что при осуществлении контрольных мероприятий на уровне местного самоуправления необходимо привлечение в различных правовых формах (институциональной и неинституциональной) представителей общественности, профессиональных сообществ, заинтересованных лиц.

Тем не менее, на наш взгляд необходимо было не только привести примеры и обоснование правовых форм привлечения (институциональных и неинституциональных) представителей общественности, профессиональных сообществ, заинтересованных лиц, но и определиться с возможностью отнесения общественности к субъектам контрольных правоотношений.

Высказанные замечания и предложения не влияют на общее благоприятное впечатление о работе, не снижают высокой положительной оценки проведенного автором научного исследования.

Диссертационная работа Ячного Евгения Сергеевича представляет собой самостоятельное научное исследование актуальной и значимой для науки публичного (государственного) права проблемы, имеющей важное социально-экономическое значение. Содержащиеся в работе выводы и предложения, характеризующиеся теоретической и практической значимостью, заслуживают внимания исследователей и практиков.

Личный вклад соискателя заключается в самостоятельно сформулированных научных выводах и положениях, которые в совокупности составили целостное исследование организационно-правового обеспечения современной модели муниципального контроля в России, непосредственном участии в научно-практических конференциях, в подготовке научных статей. Основные положения и выводы диссертации достаточно полно отражены в автореферате и опубликованных научных трудах.

Подводя **общий итог**, можно заключить, что диссертация Ячного Евгения Сергеевича на тему: «Муниципальный контроль в Российской Федерации: организационно-правовое обеспечение» является актуальной, отличается новизной и обоснованностью содержащихся в ней теоретических и практических выводов и предложений.

Исследование представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задачи, имеющей значение для науки конституционного, муниципального и финансового права и соответствует требованиям, предъявляемым пунктами 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор, Ячный Евгений Сергеевич, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен заведующим кафедрой конституционного и административного права, кандидатом юридических наук (12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право), доцентом ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» Султановым Евгением Батыровичем (протокол № 6 от «06» марта 2024 года).

Заведующий кафедрой конституционного и административного права ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», кандидат юридических наук по научной специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право, доцент



Султанов Е.Б.



Ведущий специалист по персоналу



Информация о ведущей организации, предоставившей отзыв:
адрес: 420008, г. Казань, ул. Кремлёвская, дом 18.
Тел.: 7 (843) 939-29-03
Email: public.mail@kpfu.ru; https://kpfu.ru/