

В диссертационный совет 24.2.435.03 на базе ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»

ОТЗЫВ

официального оппонента 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 (Курск, 2024 г., 193 с.)

Диссертационное исследование Ячного Евгения Сергеевича на тему: «Муниципальный контроль в Российской Федерации: организационно-правовое обеспечение» представляет собой актуальную, самостоятельную, завершённую научную работу теоретического и прикладного характера, посвящённую анализу одной из приоритетных и одновременно фундаментальных проблем российского публичного права – развитию института муниципального контроля.

Контроль в современной системе управления играет весьма значимую роль, способствуя оптимальному функционированию всех институтов и процессов системы государственного администрирования, поддержанию социального порядка и соблюдение основополагающих правовых принципов, на которых базируется устойчивое и гармоничное развитие общественных отношений. Вопросы, связанные с определением правовой природы контроля и его роли в регулятивном механизме государства, не раз становились предметом активного обсуждения, научных дискуссий и детального анализа. Следует отметить, что дополнительную необходимость внимания к заявленной проблематике актуализировали поправки, внесённые в Конституцию РФ в 2020 году, которыми была, в числе иных, введена в конституционный текст категория «публичная власть». Формирование концепции единой системы публичной власти обусловило потребность теоретического обоснования и нормативного раскрытия не только ее структуры, но и организационно-институционального механизма публичного

контроля, представляющего, в традиционном его понимании, совокупность государственного и муниципального видов контроля.

При этом особый исследовательский интерес вызывает именно необходимость более детального изучения правовой природы муниципального контроля, его содержания и функций, которые он выполняет в государстве и обществе. Это не случайно, так как местный уровень властеотношений демонстрирует как высокую степень проблемности в решении вопросов местного значения, так и в ближайшем времени должен подвергнуться масштабному законодательному реформированию, что также детерминирует осуществление глубокого осмысления и предварительной оценки данного процесса.

Муниципальный контроль, к сожалению, пока не стал по-настоящему полноценным инструментом управления и средством предотвращения злоупотреблений и иных негативных явлений на местном уровне, что напрямую определяет необходимость проведения детального анализа причин и условий, препятствующих его полноценной и эффективной реализации.

В диссертации Ячного Евгения Сергеевича рассматриваются вопросы становления, развития, организации муниципального контроля в Российской Федерации, определены основные направления деятельности органов муниципального контроля на современном этапе развития нашего государства. В работе прослеживается авторский подход к систематизации органов муниципального контроля, выработано определение понятия «муниципальный контроль», а также некоторых его производных понятий.

Актуальность проделанного исследования усиливается тем, что в теории не выработано единого категориально-понятийного аппарата, позволяющего четко определить муниципальный контроль и смежные с ним дефиниции, не исследованы в полном объеме законодательные и практические проблемы формирования и взаимодействия органов муниципального контроля с другими органами и уровнями публичной власти, отсутствует четкий механизм деятельности муниципальных органов

по привлечению к ответственности нарушителей действующего законодательства.

Приступая к общей характеристике работы, следует отметить, что в ней в достаточной степени четко определены объект, предмет, цели и задачи исследования. Методологически верно определена цель исследования, которая заключается в разработке и аргументации положений, позволяющих усовершенствовать организационно-правовое обеспечение формирующейся современной модели муниципального контроля в России (с. 7).

В диссертации рассмотрен и в исчерпывающей степени решен ряд научных и практических задач: определено содержание понятия муниципального контроля в теории и практике контрольно-надзорной деятельности государства и органов местного самоуправления; определены содержание и особенности правоотношений, возникающих при организации и осуществлении муниципального контроля в Российской Федерации; дана характеристика основных видов муниципального контроля в Российской Федерации для определения их содержательных и организационно-правовых особенностей; раскрыты основные черты процесса развития органов муниципального контроля в системе государственного и муниципального управления в Российской Федерации и т.д. (с. 7-8) Историческими рамками диссертационного исследования является период с 1991 по 2023 годы, который демонстрирует динамику реформирования органов муниципального контроля в Российской Федерации. На основе выделения и изучения основных этапов данного процесса автором были выявлены причины, влияющие на эффективность работы органов муниципального контроля, а также выработаны предложения по совершенствованию института муниципального контроля в будущем.

Работа Е.С. Ячного обладает научной новизной, имеет важное как теоретическое, так и практическое значение для развития публично-правовых наук. В диссертационном исследовании даются авторские определения понятий «муниципальный контроль» и «муниципальный финансовый

контроль», определено отличие контроля и надзора в системе муниципального управления, представлены основные стадии развития законодательства о муниципальном контроле в Российской Федерации: определены особенности каждого из этапов, выделены основные 7 видов муниципального контроля, а также обособленный (специальный) вид – муниципальный финансовый контроль.

В целом соискатель предпринял удачную попытку обобщения накопленного наукой материала по избранной тематике. Немаловажным наблюдением и выводом автора является факт того, что органы муниципального контроля фактически лишены права непосредственного привлечения к административной ответственности лиц, допустивших нарушение действующего законодательства.

Все предложения и выводы автора имеют обоснованный характер, аргументированы и подтверждаются нормами действующего законодательства, правоприменительной практикой. Обоснованность разработанных научных выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, подтверждается их опорой на прочную теоретико-методологическую и эмпирическую базу.

Соискателем в своей работе был изучен большой объем источников и научной литературы. Особое внимание было уделено работам ученых, посвященных как истории, так и современному состоянию организации контроля и надзора в Российской Федерации. Также в исследовании были использованы федеральные нормативные правовые акты, материалы судебной и правоприменительной практики, послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации, проекты федеральных законов и модельные нормативные акты о муниципальном контроле, решения представительных органов муниципальных образований о муниципальном контроле, информационные (аналитические, отчетные, справочные) материалы, а также документы и материалы официальных информационных ресурсов в сети «Интернет».

Автором, в ходе изучения вышеуказанных материалов, были получены новые данные о становлении, развитии и функционировании института муниципального контроля, определены основные этапы его развития и выявлены отдельные недостатки в непосредственном осуществлении муниципального контроля в Российской Федерации.

Практическая значимость результатов проведённого исследования заключается в возможности применения изложенных в нём теоретических положений и выводов, а также выработанных практических рекомендаций по совершенствованию законодательства, регулирующего организацию и осуществление муниципального контроля в Российской Федерации, а также для решения отдельных практических проблем.

Теоретические положения, выводы, а также выработанные практические рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего организацию и осуществление муниципального контроля в Российской Федерации, составляют особую практическую значимость проведенного диссертационного исследования. Материалы исследования могут быть использованы при написании учебных пособий, а также при проведении учебных занятий по конституционному, муниципальному и финансовому праву.

Диссертация включает в себя: введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение и список использованной литературы. Автореферат диссертации полностью соответствует содержанию диссертационной работы.

Основные материалы диссертации изложены в 6 научных статьях, в том числе в 4 статьях в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, а также в материалах конференции, индексируемой в международной системе цитирования.

Вместе с тем, высокий уровень научной проработанности исследования не исключает некоторых дискуссионных моментов, на которые автору необходимо обратить внимание:

1) Первый вопрос к диссертанту обусловлен разнородностью категориального аппарата, используемого для определения таких понятий, как муниципальный контроль, муниципальный финансовый контроль в первом положении, выносимом на защиту. В частности, диссертант определяет муниципальный контроль как модель организации и деятельности уполномоченных органов и учреждений муниципального образования, а муниципальный финансовый контроль как форму правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов, что, на наш взгляд, не совсем верно, если отталкиваться от общепринятого, в том числе, в законодательстве, подхода к определению контроля как деятельности контролирующего субъекта. В связи с вышесказанным хотелось бы услышать в ходе защиты дополнительную аргументацию диссертанта по данному вопросу.

2) В представленной диссертации автор как в положениях, выносимых на защиту, так и в содержании самой работы оперирует понятием «публичный контроль», при этом не раскрывая его правовой природы и сущности. В частности, на с. 11 работы отмечается следующее: «В отличие от других видов публичного контроля в Российской Федерации, именно для органов муниципального контроля превентивная функция является доминирующей». В связи с этим возникает вопрос к диссертанту о содержании и структуре публичного контроля, какие виды контроля, помимо муниципального контроля в него, по мнению автора, включаются.

3) В пятом положении, выносимом на защиту, автор отмечает, что муниципальный контроль из всех видов контроля наиболее приближен к обществу (с. 11), что, на наш взгляд, требует уточнения в части ответа на вопрос: из всех видов какого контроля? Если диссертантом имелся в виду публичный контроль, тогда следует согласиться с данным утверждением, а если социальный контроль в целом, то самым близким обществу является, конечно же, общественный контроль.

4) Учитывая формулировку основной цели диссертационного исследования, хотелось бы услышать мнение автора в форме конкретных предложений по поводу усовершенствования организационно-правового обеспечения формирующейся современной модели муниципального контроля в России, особенно в контексте предстоящей муниципальной реформы. Будут ли проблемные аспекты, связанные с его текущим нормативным правовым регулированием и практическим осуществлением, купированы принятием в будущем нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»?

5) В условиях интенсивного развития процессов цифровизации общественных отношений, некоторые российские ученые расширяют пределы теоретического понимания субъектов публичного финансового контроля и включают в их состав искусственный интеллект и роботов. Хотелось бы узнать мнение автора по поводу перспектив правоспособности цифровых программ оценивать правомерность поведения и применять меры юридической ответственности в рамках муниципального контроля.

Вышеуказанные замечания носят дискуссионный характер и не умаляют достоинств диссертационного исследования, результат которого вносит вклад в развитие муниципального права и имеет теоретическое и практическое значение для развития публично-правовых наук.

Оценивая диссертационную работу в целом, можно сделать вывод о том, что проведенное Ячным Евгением Сергеевичем исследование выполнено на актуальную тему и представляет собой законченный научный труд, отвечающий требованиям пунктов п.п. 9-11, 13,14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (в действующей редакции). Диссертация является самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития науки муниципального права. Помимо этого

в работе сделаны научно-обоснованные предложения по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения. Диссертация Ячного Евгения Сергеевича соответствует специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук.

Официальный оппонент:

Профессор кафедры конституционного и муниципального права

ФГБОУ ВО «Саратовский

национальный исследовательский

государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»,

доктор юридических наук,

доцент



Елена Валерьевна Бердникова

«25» марта 2024 года

Подпись Е.В. Бердниковой удостоверяю
Ученый секретарь Ученого совета СГУ
канд. полит. наук



Семенова В.Г.

Сведения об оппоненте:

Бердникова Елена Валерьевна, доктор юридических наук, доцент, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», кафедра конституционного и муниципального права, профессор кафедры (специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право).

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» (ФГБОУ ВО «СГУ»). Почтовый адрес: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83. Тел.: +7 (8452) 26-16-96. Факс: +7 (8452) 27-85-29. Адрес электронной почты ректора rector@sgu.ru Адрес сайта в сети Интернет: www.sgu.ru.

Информация о кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»: 410000, г. Саратов, ул. Вольская, д. 10, к. 12. т. +7 (8452) 21-36-52. Email: kmp_jurid@info.sgu.ru