

*На правах рукописи*

**БЫШКОВ ПАВЕЛ АНАТОЛЬЕВИЧ**

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**доктора юридических наук**

**Москва – 2018**

Работа выполнена на кафедре муниципального права юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

**Научный консультант:** **Чихладзе Леван Теймуразович**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой муниципального права  
ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы  
народов»

**Официальные оппоненты:** **Киреева Елена Юрьевна**  
доктор юридических наук, профессор,  
декан факультета управления персоналом и  
государственной службы ИГСУ РАНХиГС,  
заведующая кафедрой правового обеспечения  
государственной и муниципальной службы

**Пешин Николай Леонидович**  
доктор юридических наук, профессор, профессор  
кафедры конституционного и муниципального  
права юридического факультета Московского  
государственного университета имени М.В.  
Ломоносова

**Усманова Резида Минияровна**  
доктор юридических наук, доцент,  
декан юридического факультета Стерлитамакского  
филиала Башкирского государственного  
университета, заведующая кафедрой  
конституционного и муниципального права

**Ведущая организация:** **ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»**

Защита диссертации состоится 13 марта 2019 года, в 15 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в Учебно-научном информационном библиотечном центре (Научной библиотеке) Российского университета дружбы народов по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Электронная версия автореферата диссертации размещена на сайте ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: <http://dissovet.rudn.ru>; отправлена на сайт ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по адресу: <http://vak2.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д 212.203.29  
доктор юридических наук, профессор

Л.Т. Чихладзе

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Необходимость построения концептуальной основы муниципального контроля является значительной для развития и дальнейшего совершенствования целостной контрольно-надзорной системы в Российской Федерации. На эту проблему обратил свое внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин в 2014 году в ходе Послания Федеральному Собранию РФ<sup>1</sup>, отметив приоритетность проведения реформы в данной сфере управления, с целью минимизации рисков для граждан и бизнеса, а также повышения качества осуществления контроля и надзора органами муниципальной и государственной власти.

Правительству РФ было поручено разработать закон о контрольно-надзорной деятельности, опираясь на новейшие достижения в обозначенной сфере.

Законопроект о государственном и муниципальном контроле (надзоре)<sup>2</sup> был разработан Министерством экономического развития Российской Федерации в 2014 году, в настоящее время проходит процесс его рассмотрения.

Важно отметить, что муниципальный контроль неразрывно связан с понятием и сущностью местного самоуправления, которое основывается на ч.2 ст.3 Конституции РФ «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», а также ст.12 Конституции РФ, закрепившей постулат, что «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»<sup>3</sup>. Обозначенные конституционные нормы, а также практика правоприменения свидетельствуют о том, что на уровне местного самоуправления наряду с внешним муниципальным контролем актуальным является также вопрос внутреннего муниципального контроля, а также контроль и надзор за местным самоуправлением.

Важно на концептуальном уровне исследовать муниципальный контроль, как часть целостной контрольно-надзорной системы.

Недостаточность теоретико-правовых исследований по обозначенной тематике в монографической и учебной литературе, отсутствие целостности и системности действующего нормативного правового регулирования данной

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Парламентская газета от 5-11 декабря 2014 г. №43.

<sup>2</sup> Проект Федерального закона № 332053-7 О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 05.12.2017) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://sozd.parlament.gov.ru/> по состоянию на 05.12.2017.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

сферы общественных отношений, наличие пробелов в законодательстве на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, позволяют заявить предлагаемый диссертантом подход, основанный на понимании муниципального контроля, как самостоятельного вида контрольной деятельности такой формы публичной власти, как местное самоуправление.

Интерес представляет теоретическая часть работы, в которой диссертант показал роль права в решении вопросов муниципального контроля, исследовал понятийный аппарат, выявил его особенности применительно к данной сфере деятельности органов местного самоуправления, доказал взаимосвязь и выявил различия между сферами правового регулирования муниципального контроля, как функции органов местного самоуправления, определил базовое понятие муниципального контроля, разработал научную классификацию данной деятельности, исходя из возможных видов муниципального контроля.

Данное исследование представляет собой первую комплексную научную работу по проблемам правового регулирования муниципального контроля в Российской Федерации. Для науки муниципального права ценность работы заключается в том, что в ней системно исследуются наиболее существенные проблемы теории и практики муниципального контроля, его виды, формы, содержание и организация. Кроме того автором дается объективная оценка реальной деятельности институтов муниципального контроля в России, выявляются и формулируются предложения по их совершенствованию.

Согласно статистическим данным министерства экономического развития РФ доля только внешнего муниципального контроля от общего количества проверок на 2017 год составляет 3.1 % и с каждым годом возрастает, так в 2013 году она составляла всего 1.4%. При этом штатная численность уполномоченных лиц, осуществляющих такого вида контроль, насчитывала в 2017 году 11090 человек, что при сравнении составляет примерно 1/10 часть от численности государственных гражданских служащих, осуществляющих контроль (надзор) на федеральном и региональном уровнях<sup>4</sup>.

Контроль занимает важное место в деятельности, как публичной власти, так и общества. В свою очередь, муниципальный контроль играет определяющую роль в обеспечении стабильности функционирования общества на локальном уровне и внутри системы управления. Для контрольно-надзорной деятельности характерна единая цель - налаживание эффективной работы системы публичного управления, гарантирование верховенства права в государстве и законности. Исследуемая проблематика муниципального контроля с позиций муниципального права имеет важное теоретическое и прикладное значение для формирования единой контрольно-надзорной системы.

---

<sup>4</sup> Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М.- 2018. - С.64, С.78.

**Целью диссертационного исследования** является формирование научно-практической основы муниципального контроля, основанной на методологии системного анализа в сочетании с диалектическим методом познания, учитывая тенденции современного развития контрольно-надзорной деятельности и уровня науки в сфере контроля и надзора.

Цель исследования предопределила постановку и решение следующих **задач**: дать характеристику муниципальному контролю, как социально-правовому явлению и выявить перспективные направления муниципального контроля; раскрыть методологию исследования проблемы муниципального контроля: понятие, особенности, структуру; провести систематизацию и анализ научных взглядов относительно сущности и содержания муниципального контроля; охарактеризовать предпосылки становления муниципального контроля, его генезис и особенности исторического развития; раскрыть сущность муниципального контроля; определить понятие принципов муниципального контроля; охарактеризовать функции местного самоуправления в контексте децентрализации; охарактеризовать муниципальный контроль в контексте компетенций местного самоуправления; установить виды контрольной деятельности в сфере местного самоуправления; дать характеристику источников муниципального контроля; обосновать понятие и признаки субъектов муниципального контроля; раскрыть характерные черты контрольного производства как процессуальной формы муниципального контроля; рассмотреть систему контроля и надзора в местном самоуправлении; раскрыть сущность и характерные черты внутреннего и внешнего финансового контроля и аудита на муниципальном уровне; раскрыть основные черты внешнего контроля и надзора за местным самоуправлением в зарубежных странах.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблематика контрольно-надзорной деятельности, получила свое отражение в том или ином аспекте еще в трудах С.Г. Алексеева, П. Ашлея, М.М. Богословского, А.И. Васильчикова, Б.Б. Веселовского, В.М. Гессена, Т. Гоббса, А.Д. Градовского, И.И. Дитятина, Г. Еллинека, М. Ковалевского, С.А. Котляревского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, В.Н. Лешкова, Ш. Монтестье, И. Редлиха, Ж.Ж. Руссо, М.М. Сперанского, И.И. Филиппова, Б.Н. Чичерина, Л. Штейна и других.

Во второй половине XX века вопросам контрольно-надзорной деятельности, в том числе на местном уровне, уделяли внимание такие авторы, как И.А. Азовкин, Г.В. Барабашев, В.А. Баранчиков, И.С. Дрейслер, А.И. Казанник, И.Ф. Константинов, Е.И. Корневская, Н.И. Кузнецов, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, Б.М. Макаров, А.И. Рогожин, Н.Г. Салищева, В.И. Туранов, И.Д. Чамкин, К.Ф. Шеремет, Е.В. Шорина и другие.

На современном этапе развития муниципального контроля следует отметить работы таких ученых, как: С.А. Авакьяна, Т.М. Бялкиной, С.М. Зырянова, А.Ф. Ноздрачева, Л.Н. Пешина, Е.С. Шугриной, А.В. Чаплинского, Л.Т. Чихладзе и других.

Среди специалистов, которые исследовали, в том числе различные аспекты контрольно-надзорной деятельности и оказали значительное

влияние на формирование авторского видения относительно него, можно назвать таких ученых, как: С.С. Алексеев, Д. Галлиган, М.В. Баглай, Д.Н. Бахрах, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, В.А. Виноградов, В.В. Гриб, А.А. Джагарян, В.В. Еремян, А.Б. Зеленцов, Е.Ю. Киреева, А.А. Клишас, А.Н. Кокотов, В.И. Лафитский, А.В. Мартынов, М.Н. Марченко, А.М. Осавелюк, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков, А.И. Стахов, Р.М. Усманова, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, Н.Н. Черногор, Н.М. Чепурнова, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и другие.

Следует выделить диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, раскрывающие отдельные виды контрольно-надзорной деятельности, среди них необходимо отметить фундаментальную работу Клишаса А.А. по специальности 12.00.02, посвященную конституционному контролю и конституционному правосудию в зарубежных странах, работы Мартынова А.В., Зырянова С.М. по специальности 12.00.14 исследующих проблемы административного надзора, исследование Грачевой Е.Ю. по специальности 12.00.12 по проблемам правового регулирования государственного финансового контроля, работу Фроловой Е.Е. по специальности 12.00.14 по государственному финансовому контролю в сфере денежного обращения, исследование Химичевой О.В. по специальности 12.00.09 посвященной концептуальным основам процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, работу Бессарабова В.Г. по специальности 12.00.11 рассматривающего прокуратуру в системе государственного контроля Российской Федерации, работу Спектор А.А. по специальности 12.00.03 по предпринимательской деятельности как объекте государственного контроля (надзора), исследование Беляева В.П. по специальности 12.00.01 рассматривающего контроль и надзор, как форму юридической деятельности, исследование Овсепян Ж.И. по специальности 12.00.01 рассматривающей на доктринальном уровне судебный конституционный контроль в зарубежных странах.

Среди диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата юридических наук по различным специальностям (12.00.02, 12.00.06, 12.00.14) следует назвать работы Верещагиной В.В., Кичигина Н.В., Королева Д.А., Пашкова О.В., Пылина С.В., Соколовой А.И., Яичниковой Ю.С., посвященные отдельным аспектам и видам муниципального контроля.

Стоит обратить внимание на работы и по другим наукам, которые свидетельствуют о комплексности и многоплановости муниципального контроля и его изучения, например, диссертация по социологическим аспектам муниципального контроля в сфере предпринимательства Гамма П.П. (22.00.03 экономическая социология), государственному контролю в системе рыночных отношений в условиях глобализации Луневой Е.В. (08.00.01 экономические науки), становлению и развитию муниципального финансового контроля Табунщиковой Т.Ф. (08.00.10 экономические науки), вопросам социального контроля Кузнецовой Е.М. (09.00.11 социальная философия) и другие.

Исследования этих и других авторов стали основой для изучения рассматриваемой тематики и имеют важное значение для осуществления дальнейших научных разработок в этом направлении.

В настоящее время в науке муниципального права ощущается нехватка комплексных исследований проблем муниципального, теоретико-правового, и институционального регулирования системы муниципального контроля, не смотря на существующие смежные общетеоретические и отраслевые исследования по юриспруденции и иным наукам, посвященные различным аспектам контрольно-надзорной деятельности. Такое исследование позволило внести соответствующие коррективы в процесс идентификации и корректирования процесса развития муниципального контроля. Этим обстоятельством и объясняется необходимость теоретико-методологического и современного системного исследования муниципального контроля.

Существующие знания в области изучения муниципального контроля не достаточно систематизированы и не представляют собой целостной научно обоснованной теории, как методологической основы формирования эффективной модели муниципального контроля и требуют постоянного обновления, учитывая их органическую взаимосвязь с тенденциями развития контрольно-надзорной системы. Вне внимания исследователей оставались вопросы взаимосвязи и взаимообусловленности публичного контроля и общественного контроля как элементов единой контрольной системы что, безусловно, негативно влияет на развитие правовой доктрины и правоприменения в современном государстве. Не хватало комплексных обобщений и предложений, которые могли бы соответствовать современным реалиям и выступить основой для дальнейшего развития муниципального контроля. Это позволяет указать на необходимость проведения комплексного муниципально-правового исследования теоретических и практических проблем муниципального контроля. Все вышесказанное обусловило выбор темы диссертации, формирование цели исследования, определение его научной новизны и практического значения.

**Объектом исследования** являются общественные отношения в сфере муниципального контроля, связанные с теоретическими и практическими проблемами его реализации с учетом современных тенденций реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются различные теоретические, нормативные и правоприменительные аспекты муниципального контроля, его реализация в условиях трансформации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, его правовое развитие, соотношение различных видов контроля, принципов, а также нормативные правовые акты, правоприменительная и судебная практика России и зарубежных стран, отечественная и зарубежная научно-исследовательская литература, связанная с осуществлением муниципального контроля.

**Методологической основой** диссертационного исследования является система философских, общенаучных, специальных методов правоведения и

научного познания, позволяющих исследовать сущность, содержание и особенности муниципального контроля.

В процессе исследования применялись, прежде всего, общенаучные методы исследования: диалектический метод, дедуктивный метод, при котором сначала анализируются общие закономерности такого явления, как контроль, а затем конкретные его виды, а также метод индукции, при котором анализ конкретных проблем позволяет проследить обобщенные закономерности происхождения и динамики развития более общих процессов. Наряду с этими методами в процессе исследования применялся метод системного анализа. Это позволило изучить юридические, социально-экономические и иные факторы, воздействующие на процесс проведения муниципального контроля. В целом системность методологии связывается также с тем, что проводимое исследование тесно связано с практикой и облечено в форму инструментария, позволяющего познать реальные процессы и явления. Системный подход в рамках данного диссертационного исследования дополняется функциональным подходом. Его применение обусловлено необходимостью определения объема и структуры полномочий органов местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля, а также их взаимоотношений, как с институтами государственной власти, так и с обществом. В процессе исследования применяется и сравнительный метод, оценка практики деятельности органов местного самоуправления в зарубежных странах. Особое значение имеет метод юридического анализа, позволяющий выявить закономерности и тенденции развития нормативно-правовой базы муниципального контроля. Кроме того в исследовании использовался синергетический метод, что позволило по новому взглянуть на вопросы преодоления и устранения противоречий в нормативных и иных правовых актах относительно муниципального контроля. Логико-семантический метод использован для анализа и детального раскрытия понятийного аппарата. Системно-структурный метод позволил выбрать подход по выделению стадий и этапов муниципального контроля, а также провести необходимый научный анализ правового регулирования механизма применения данной функции органами местного самоуправления. Метод классификации информации был применен для систематизации научных взглядов относительно сущности и содержания муниципального контроля и смежных категорий, классификации принципов, видов контроля и субъектов контроля.

**Нормативную базу исследования** составили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, законы и подзаконные нормативно-правовые акты Российской Федерации, практика Конституционного Суда РФ, законодательство субъектов РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, законодательство зарубежных государств, нормы которого регулируют отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности.

**Эмпирической основой исследования** является практика применения законодательства о деятельности субъектов муниципального контроля, анализ правовой, философской, политической, управленческой научной



публицистики, справочных изданий, статистических и иных материалов в сфере муниципального контроля.

**Теоретической основой исследования** послужили концепции, подходы и идеи, содержащиеся в трудах российских и зарубежных ученых в области муниципального, конституционного, а также иных отраслей публичного права. Материалы практической деятельности контрольных органов, а также теоретические и практические разработки, связанные с проблемами деятельности муниципальных органов власти в сфере контрольно-надзорной деятельности.

**Научная новизна** полученных результатов заключается в том, что впервые в отечественной муниципально-правовой науке сформирована научно-практическая концептуальная основа муниципального контроля, в том числе его методологических и теоретических основ, понятийно-категориального аппарата, основанная на сочетании принципов муниципального контроля и иных видов контроля с обеспечением их относительной самостоятельности и учетом направлений совершенствования контрольно-надзорной деятельности. Разработан комплекс выводов и предложений по совершенствованию муниципального контроля.

Среди конкретных результатов выделим такие:

- обоснована целесообразность подхода к методологии исследования проблемы контрольно-надзорной деятельности в целом и муниципального контроля в частности, выделены ее нормативный и описательный аспекты;

- доказана необходимость обеспечения конвергенции основных положений муниципального, государственного и общественного контроля на местном уровне, что воспроизводится в единых принципах контрольно-надзорной деятельности, например, таких как, верховенство права, законности, гласности, предметной определенности, независимости субъектов контроля от любого воздействия;

- для определения понятия субъект контроля применен дуалистический подход, согласно которому такой субъект рассматривается в неотделимой связи с правоотношениями, в которых он участвует как потенциальный или реальный участник, с одной стороны, а с другой учитывается индивидуализация субъектов с позиций их соотношения как правовой абстракции и материального субъекта. Субъектом контроля является субъект правоотношений, реализация статуса которого происходит в пределах муниципально-правовых отношений по контролю в конкретной сфере деятельности;

- с целью упорядочения процедуры проведения контрольной деятельности органов местного самоуправления предложено применить научный подход, обоснованный учеными относительно существования контрольного производства, что позволило выделить стадии его проведения. Анализ научной литературы и положений действующего законодательства позволил прийти к выводу, что к стадиям проведения целесообразно отнести: подготовительную, в рамках которой проверяются необходимые для проведения контроля документы на предмет их наличия и полноты; основную, касающуюся проведения аналитической работы по собранным

документам; заключительную, в ходе которой обобщаются отдельные исследования, полученная информация. Стадия проверки исполнения решения, во время которой определяется степень выполнения правовых требований, предусмотренных в решении.

Усовершенствованы:

- научный подход к изучению муниципального, государственного и общественного контроля в их взаимодействии и взаимосвязи на местном уровне. Контроль является сложным и многоплановым явлением. В состав социального контроля входят, как публичный, а именно муниципальный и государственный, так и общественный виды контроля. Общественный контроль является формой участия общественности в управлении публичными делами. Новейшими достижениями в сфере контрольно-надзорной деятельности, является применение контроллинга, как вида контроля содержательно более объемного и постоянного процесса контроля, а также бенчмаркинга, представляющего анализ и внедрение лучших практик;

- научный подход в области систематизации авторских разработок в сфере изучения муниципального контроля, которые условно разделены на несколько групп. Во-первых, это исследования по изучению контроля как социального института. Во-вторых, это исследования ретроспективы и функционирования контрольных органов, их влияния на подконтрольные объекты, содержание и характер контроля. В-третьих, это исследования, в которых указано о превентивной направленности контроля или осуществление его с правоприменительной целью относительно противоправной деятельности. В-четвертых, это работы, в которых контроль определяется как многогранное понятие, одним из аспектов которого является его определение с позиций обеспечения дисциплины и законности;

- определение законности деятельности органов местного самоуправления, выступающей принципом, методом и правовым режимом ее деятельности. Специфика правового режима деятельности органов местного самоуправления определяет цель контроля законности такой деятельности. Доказано, что объект и предмет контроля законности деятельности органов местного самоуправления соотносятся как общее и частное. Установление состояния соблюдения правового режима законности выступает объектом контроля, предмет контроля касается вопросов соблюдения органами местного самоуправления компетенций, определенных законодательством;

- выделение направлений деятельности органов местного самоуправления, имеющих приоритетное значение, как предмет контроля законности деятельности, согласно признаку существенности влияния на обеспечение безопасности государства и общества, в том числе, соблюдения дисциплины в финансово-экономической, экологической, служебной и других сферах, использование материальных, кадровых ресурсов, соблюдение антимонопольного законодательства, законодательства в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов и так далее;

- положение о целесообразности разграничения компетенции контрольной и юрисдикционной деятельности органов публичной власти при

условии применения муниципального контроля как не юрисдикционной деятельности по соблюдению гарантии законности указанных видов деятельности органов местного самоуправления;

- подход по обобщению условий контрольной деятельности, внедрение которых в действующее законодательство позволяет избежать коллизий при установлении компетенции субъектов контроля деятельности органов местного самоуправления, а также их теоретических положений.

Получили дальнейшее развитие:

- положения о соотношении муниципального контроля, государственного контроля и общественного контроля, характеризующиеся наличием их взаимосвязи. Муниципальный контроль является действенным инструментом обеспечения соответствия деятельности подконтрольных субъектов действующему законодательству, а общественный контроль является индикатором, позволяющим выявлять возможные нарушения. Общественный контроль направлен на обеспечение законности и прозрачности функционирования механизма управления, на развитие демократического государства;

- на основании систематизации положений, обоснованных учеными, определены такие виды контроля как: муниципальный контроль, государственный контроль и общественный контроль. Видами контроля по характеру влияния субъектов его осуществления являются: внешний и внутренний; прямой и косвенный; общий и специальный;

- подход относительно толкования термина принципы муниципального контроля, ключевых положений, которые презюмируют принципы, как исходные начала функционирования и развития муниципального контроля, объектом которого является деятельность органов местного самоуправления, обеспечивающая его результативность.

Обоснована:

- необходимость совершенствования действующего законодательства в части, касающейся определения видов деятельности субъектов контроля. Осуществлена классификация субъектов муниципального контроля и установлены особенности их правосубъектности. Критериями классификации субъектов муниципального контроля являются конституционно-правовой статус или компетенция по обеспечению реализации этого статуса, виды контроля и характер контроля.

**Сформулированы следующие основные положения, выносимые на защиту:**

В диссертационной работе приведены теоретические обобщения и новое решение научной проблемы, которая заключается в формировании концептуальной научно-практической основы муниципального контроля. В результате проведенного исследования выработаны правовые основы системы муниципального контроля в условиях совершенствования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, предложены рекомендации по его совершенствованию, сформулированы ряд новых научных положений и выводов, направленных на достижение поставленной цели и выполнения задач в работе.

1. В диссертации дается обоснование методологии исследования муниципального контроля, которая является концептуальной сложной системой подходов, методов, принципов, способов, путей достижения определенной цели, которая представляет собой единство внутренне согласованных уровней познавательной и практической деятельности, с помощью которых осуществляется его познание. Методологию исследования муниципального контроля целесообразно рассматривать в двух аспектах: нормативном и описательном. Нормативный подход охватывает набор способов и приемов научного познания, что позволяет выявить и сформировать цель контроля и достичь ее с помощью сформированного правового инструментария, введенного в действующее законодательство. Описательный аспект формируется в логической взаимосвязи и взаимообусловленности с гносеологией и основан на модели идеальной совокупности знаний. Построена методологическая система исследования проблематики муниципального контроля, которая включает философские подходы, такие как, диалектика, герменевтика, феноменология, синергетика, антропология, общенаучные методы, такие как, логический, системный, исторический, структурно-функциональный, специальные методы, такие как контент-анализ, социологический, юридические методы познания, такие как, формально-юридический, сравнительно-правовой, прогностический. Методология муниципального контроля должна постоянно обогащаться с целью более глубокого изучения исследуемого явления муниципального контроля, находящегося в постоянном развитии.

2. Анализ историко-правовых аспектов становления муниципального контроля, как вида контроля в публичном управлении позволил определить особенности, которые существовали раньше и в определенной степени влияют на организацию контрольной деятельности муниципалитетов в Российской Федерации на современном этапе. Среди них, по нашему мнению, следует отметить то, что доминирующая концепция контрольно-надзорной деятельности публичной власти появилась не сразу, при этом в первые годы независимости России, идеи совершенствования контрольно-надзорной деятельности, исходя из существующей на тот момент системы контроля в публичном управлении, не были приоритетными. Первый этап становления непосредственно муниципального контроля, как функции местного самоуправления был ознаменован развитием законодательной базы начала 1990-х годов, а именно принятием федерального закона, регулирующего базовые принципы местного самоуправления и его последующие изменения, определяющие вопросы местного значения муниципальных органов власти, среди которых был, например, муниципальный земельный контроль и контроль за использованием местных бюджетов. Вторым этапом реформы стало принятие специального законодательства, положившего начало созданию контрольно-надзорной системы, в том числе муниципального контроля. Третьим этапом развития муниципального контроля стало принятие поправок в базовый федеральный закон о местном самоуправлении, вводящих специальную статью 17.1 о муниципальном контроле, которая содержала его понятие и систему

регламентации, формировавшую единую систему контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Четвертым этапом реформирования контрольно-надзорной сферы стало принятие дорожной карты реформирования всей указанной деятельности, а также подготовка проекта нового регулирующего федерального закона, определяющего институциональные основы всей системы контроля и надзора в Российской Федерации, а также принципы его осуществления. При этом внутренний контроль органов местного самоуправления появляется вместе со становлением органов местного самоуправления и является неотъемлемым элементом управления организационной структуры. Реформы муниципального контроля в настоящий момент еще далеки от своего логического завершения необходимого для эффективного функционирования единой системы контроля.

3. В диссертации подробно изучены и определены подходы к пониманию проблем исследования муниципального контроля. Анализ работ ученых показывает, что хотя они и несколько по-разному понимают понятие контроля, однако в их научных позициях есть много общего. Контроль является сложной дефиницией и имеет множество толкований в сфере юриспруденции, философии, социологии, истории, политологии, управления. Контроль осуществляется разветвленной системой субъектов, которые в совокупности влияют на механизм контроля, который требует совершенствования и дальнейшей разработки с целью налаживания эффективной модели управления. Выделены научные подходы относительно соотношения понятий контроля и надзора публичных органов власти. Сходство понятий строится, во-первых, на равнозначности понятий контроля и надзора и субъектной составляющей соответствующей деятельности, которая представлена государственными органами, их должностными лицами, во-вторых, узкого значения надзора по отношению к понятию контроля, как его формы. Различие между понятиями контроль и надзор заключается в следующем, а именно, дозволении при контроле или запрете при надзоре права вмешиваться в оперативную деятельность объекта, подлежащего контролю или надзору. Кроме того отсутствием при надзоре отношений подчинения относительно субъекта, деятельности, которому подлежит надзор. При этом правовыми формами осуществления надзора являются акты, принимаемые уполномоченными субъектами, которыми не предусмотрена отмена, изменение или прекращение действия актов субъекта, надзор, за деятельностью которого он осуществляет. В отличие от контроля надзор - это анализ состояния законности и дисциплины в общественных отношениях, который осуществляется уполномоченным субъектом с применением предоставленных ему законом средств. В широком понимании контроль включает надзор, а надзор, в свою очередь, является разновидностью контроля с ограниченными возможностями влияния контролирующего субъекта на подконтрольный субъект.

Исследования в сфере изучения контроля предложено разделить на несколько групп. В первую группу исследований входят работы по изучению контроля как социального института. Ко второй группе работ относятся

исследования ретроспективы и функционирования контрольных органов, их влияния на подконтрольные объекты, содержания и характера контроля. Третью группу исследований составляют научные работы, в которых указано о превентивной направленности контроля или осуществление его с правоприменительной целью относительно противоправной деятельности. К четвертой группе отнесены работы, в которых контроль определяется как многогранное понятие, одним из аспектов которого является его определение с позиций обеспечения дисциплины и законности.

4. В диссертационном исследовании дается обоснование системы контроля, которую следует рассматривать согласно ее делению на социальный контроль, как общий вид контроля, родовый контроль - публичный и непубличный контроль, видовой контроль - государственный, муниципальный и общественный, а также непосредственный контроль, включающий отдельный, конкретный вид контроля, например, муниципальный земельный контроль, муниципальный лесной контроль и так далее. Соотношение понятий социальный контроль, публичный контроль, муниципальный контроль, государственный контроль, общественный контроль рассматриваются следующим образом. Социальный контроль является широким понятием, которое содержит в себе все виды контроля. Понятия публичного и негосударственного (общественного) контроля позволяют обозначить правовые явления, которые принципиально различны по субъектной составляющей, цели, общественному назначению. Указанное означает, что понятие публичный контроль касается только муниципального контроля и государственного контроля.

5. Выделены научные подходы в изучении муниципального контроля и его взаимосвязи с иными видами публичного и негосударственного (общественного) контроля на современном этапе. Муниципальный контроль является сложным и многоплановым внутренним и внешним явлением, наравне с государственным и общественным контролем является видом социального контроля. Основными задачами муниципального контроля являются получение объективной информации о соблюдении законности объектами контроля в ходе наблюдения за их деятельностью, исследование полученной информации на предмет выявления и пресечения фактов нарушений действующего законодательства, установление причин и условий, способствующих их совершению, учет и фиксация выявленных нарушений, сравнение достигнутых результатов с ожидаемыми, недопущение новых нарушений и противоправных последствий, выявления виновных лиц и в определенных законодательством случаях, совместно с органами государственной власти привлечения их к установленной юридической ответственности.

6. Определено методологическое и теоретическое обоснование концепции муниципального контроля, содержанием которой является комплекс взаимосвязанных элементов.

Во-первых, генезис регулирования муниципального контроля, понимается как ретроспективная основа исследования его современной системы, в том числе причин его создания, становления и развития, целей,

задач и основных подходов к его формированию, как закономерного процесса выстраивания контрольно-надзорной системы на муниципальном уровне.

Во-вторых, предмет муниципального контроля, выражаемый с помощью правовых идей в теоретическом и практическом плане, понимаемых как результат идей современного развития местного самоуправления.

В-третьих, развитие муниципального контроля в системе видов контрольно-надзорной деятельности должно повлиять на эффективность всей системы контроля с целью соблюдения законности и гарантии конституционных прав.

В-четвертых, упорядоченность и обстоятельность регулирования муниципального контроля, как функции местного самоуправления, построенной на взаимосвязанности и согласованности механизмов муниципального контроля, как частного и общего понимания единой системы контрольно-надзорной деятельности.

В-пятых, именно органы местного самоуправления, которые согласно Конституции Российской Федерации не относятся к органам государственной власти, осуществляют муниципальный контроль.

В-шестых, законодательное разграничение контрольной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В-седьмых, невозможность осуществления муниципального контроля общественными организациями и физическими лицами, согласно природе органов местного самоуправления, входящих в систему публичной власти, а также необходимости их обязанности обеспечения соблюдения конституционных прав и норм законодательства.

В-восьмых, муниципальный контроль выражается в деятельности органов местного самоуправления по осуществлению внутреннего и внешнего контроля.

В-девятых, важнейшим элементом в концепции муниципального контроля является его функциональная сущность, которая соотносится с управленческим воздействием местных органов власти в определенной сфере муниципального управления.

В-десятых, муниципальный контроль помимо федерального и регионального уровня регламентации существенным образом регламентируется на муниципальном уровне, отражая в этом процессе все источники муниципального права, как важнейшей формы закрепления муниципально-контрольной деятельности.

В-одиннадцатых, муниципальный контроль по своей сути представляет не юрисдикционную деятельность органов местного самоуправления в публично-правовых отношениях.

В-двенадцатых, первостепенной теоретической проблемой муниципального контроля является его разграничение с иными видами контроля, важнейшей практической проблемой является создание эффективно-действующей системы внутреннего и внешнего муниципального контроля.

В-тринадцатых, эффективность муниципального контроля обусловлена не только внутренними факторами развития системы местного самоуправления, но и допустимой возможности контроля и надзора за деятельностью местного самоуправления.

7. В диссертационной работе рассмотрены социальное назначение, цели и гарантии осуществления муниципального контроля, его субъекты и объекты, формы осуществления, компетенция субъектов и юридические последствия осуществления контрольных действий закрепляются в действующем законодательстве. Муниципальный контроль имеет следующие специфические признаки: правовой характер, императивный и обязательный характер, право контрольных органов вмешиваться в деятельность подконтрольных органов, возможность властного принуждения. Решения, принятые по результатам муниципального контроля, являются обязательными для исполнения. Муниципальный, государственный и негосударственный (общественный) контроль характеризуются наличием взаимосвязи. Муниципальный и государственный контроль являются действенными инструментами обеспечения соответствия деятельности органов публичной власти действующему законодательству, а негосударственный (общественный) контроль является индикатором, позволяющим выявлять такие нарушения.

8. На основании диссертационного исследования выработано понятие муниципального контроля, как системы действий уполномоченных органов и должностных лиц местного самоуправления по внутреннему и внешнему контролю соблюдения обязательных требований на контролируемом объекте с целью сохранения и развития социальной системы, упорядоченного функционирования ее элементов, применение мер предупреждения, оказания помощи контролируемому объекту в восстановлении законности и дисциплины, установление причин и условий, которые ведут к нарушению правовых норм, принятия мер по привлечению виновных лиц к юридической ответственности в определенных законом случаях. Общими условиями контрольной деятельности, внедрение которых в действующее законодательство позволяет избежать коллизий при установлении компетенции субъектов муниципального контроля являются их формирование исключительно на правовой основе, разграничение компетенции субъектов контроля, что достигается путем их специализации по осуществлению контроля в определенных сферах общественных отношений либо определенных видов контроля, правовой урегулированности контрольной деятельности, взаимодействии субъектов контроля между собой и органами государственной власти и общества, наличие и действенность гарантий законности деятельности субъектов контроля. Субъектом муниципального контроля является субъект правоотношений, реализация статуса которого происходит в пределах муниципально-правовых отношений по контролю в этой сфере. К признакам субъектов муниципального контроля следует отнести их индивидуализацию, наличие правосубъектности в контрольных правоотношениях, выполнение контрольной деятельности, предусмотренной действующим законодательством, осуществление контроля



с помощью форм и методов, установленных законодательством, а также наличие организационно-правовой формы, внутренней структуры, результатом осуществления субъектом контрольных действий является принятие решения, имеющего юридические последствия. Субъекты муниципального контроля можно систематизировать по видам внешнего и внутреннего контроля. Субъекты внешнего контроля контролируют соблюдение обязательных требований законодательства в отношении физических и юридических лиц. В отношении субъектов внутреннего контроля указанное касается определения степени соблюдения служебной дисциплины и законности внутри органов или структурных подразделений органов местного самоуправления.

9. Раскрыто значение принципов децентрализации и субсидиарности в контексте функции муниципального контроля. Децентрализацию, как явление можно понимать, как состояние отношений между центральной властью и местным самоуправлением, а также как процесс. Состояние отношений будет представлять собой отношения между разными уровнями управления в государстве, а процесс, как направление движения, где созданы отношения между центральными и местными органами власти. Понятие децентрализация предполагает передачу полномочий, права принятия решений и другие компетенции. Можно говорить о децентрализации функций публичной власти, в том числе, контрольно-надзорных, различных сфер управления, а также о децентрализации, как обосновании всей политико-правовой системы.

Принцип субсидиарности в качестве стандарта распределения компетенций происходит по принципу передачи тех из них, которые будут лучше и эффективней реализованы на местном уровне. Так, цель принципа субсидиарности в том, что решения принимаются на том уровне власти - местном, региональном, федеральном, который будет как можно более эффективным. Другими словами, это означает, децентрализацию уровня принятия решений на те блоки управления, которые являются способными и компетентными в принятии решений. Также и системы функционирования местного самоуправления на европейском континенте строятся, исходя из принципа субсидиарности как основополагающего принципа в Европейской хартии местного самоуправления от 1985 года.

10. В диссертации рассмотрена система принципов муниципального контроля, под которой понимаются основные начала муниципального контроля, взаимодействие внутри контрольной системы, а также механизм реализации муниципального контроля.

Принципами муниципального контроля являются ключевые положения, исходные принципы функционирования и развития муниципального контроля, объектом которого является деятельность органов местного самоуправления, обеспечивающая его результативность. Анализ теоретических положений, норм действующего законодательства позволил определить наличие специфики муниципального контроля деятельности органов местного самоуправления, в отличие от контроля, осуществляемого органами государственной власти или обществом. Такая специфика вытекает

из нормы ст.12 Конституции Российской Федерации, определяющей правовой режим местного самоуправления.

Контроль в сфере местного самоуправления должен быть построен на принципах универсальности и системности, то есть охватывать все области муниципального управления, не должно быть лиц, подразделений, органов и организаций, которые бы находились вне контроля, на принципах объективности, оперативности и результативности, гласности, на принципах аналогичности, а именно содержать информацию о своевременности выполнения задания, фактическое состояние его выполнения, полноту, соответствие результатов заданию, причины невыполнения, внедрение положительных стимулов, на принципе регулярности, зная, что результаты работы подлежат регулярному или постоянному контролю.

11. В диссертации впервые анализируется и закрепляется система источников муниципального контроля. Представляется возможным систематизировать их по разным критериям: по субъектам нормотворчества - на нормативные акты, принятые, представительными, исполнительно-распорядительными и должностными лицами местного самоуправления. По форме - уставы, регламенты, решения, распоряжения. По времени действия - постоянные и временные акты. По сфере действия - акты, которые распространяются на всю территорию полномочий соответствующего органа местного самоуправления и акты территориально ограниченного действия, распространяются только на конкретно определенный муниципалитет или его часть. По кругу лиц - на акты общего действия, которые распространяются на все субъекты права, акты специального действия, рассчитанные на определенный круг лиц, которые имеют специальный статус, и акты исключительного действия, устанавливающие исключения из общих правил для ограниченного круга лиц. По сфере реализации полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления.

12. В ходе исследования удалось выделить наиболее значительные аспекты систематизации муниципального контроля. Подбор критериев систематизации муниципального контроля оказывает значительное влияние на создание структуры муниципальных контрольных органов и выполнение ими управленческих функций. На основании научного анализа следует выделить критерии классификации муниципального контроля. К ним относятся: во-первых, предмет муниципального контроля; во-вторых, характер муниципального контроля, что является сочетанием значительных параметров и предметной уникальности; в-третьих, объекты и субъекты муниципального контроля; в-четвертых, мы должны выделять определенные виды муниципального контроля, исходя из территориального устройства местного самоуправления; в-пятых, исходя из полномочий органов муниципального контроля, когда субъекты муниципального контроля обладают разным размером имеющихся у них контрольных возможностей; в-шестых, исходя из стадий проведения муниципального контроля; в-седьмых, муниципальный контроль можно систематизировать, исходя из регламентации проведения муниципального контроля; в-восьмых, проведение муниципального контроля, исходя из согласования с органами

государственной власти; в-девятых, исходя из типичных и атипичных условий его проведения; в-десятых, при условиях особого статуса и организации местного самоуправления.

13. Установлено, что управленческая деятельность, состоящая из организационной и контрольной, является по своей сути положительной, не связанной с привлечением к юридической ответственности, участием в отношениях по применению судебной административной юрисдикции. Управленческая деятельность местной администрации выступает объектом внешнего контроля. Учет специфики управленческой деятельности местной администрации, как объекта контроля позволило указать на необходимость ее учета при определении субъектов контроля и их полномочий. Это означает разницу в компетенции субъектов контроля управленческой деятельности органов местного самоуправления при реализации функции муниципального контроля и юрисдикционной деятельности органов государственной власти.

14. С учетом научных взглядов относительно определения стадий контрольного производства, а также подходов законодателя в отношении изложения правовых предписаний, направленных на нормирование процедур контроля, которые заключаются в закреплении процедурными документами начала и завершения процедуры контроля, изложенных в логической последовательности таких процедур, установлении содержания этих процедур, соответствующих теоретическим положениям о стадии контрольного производства, выделены следующие стадии муниципального контроля: стадия подготовки, аналитическая стадия, стадия принятия решения по результатам аналитической деятельности, доведение его до адресата, стадия проверки исполнения решения.

15. В диссертационном исследовании системно проанализирована специфика организации контроля на местном уровне в зарубежных странах, обусловленная формой государственного устройства и моделью местного самоуправления, исторически сложившимися функциями публичной власти.

Создание систем управления местными органами власти, а также масштабы и механизмы реализации этого контроля тесно связаны с признанием принципов местного самоуправления и определения меры его автономии согласно закону. Поскольку управление местными делами переходит к местным органам власти они становятся подотчетными их избирателям, что выражается в механизме политического контроля со стороны граждан, а также подотчетны государственной власти, делегировавшей ей часть полномочий в контексте принципа децентрализации.

Внутренний контроль выражается в осуществлении местным представительным органом власти контроля над местной администрацией. Наибольшее развитие на данный момент внутренний контроль приобрел в финансовой сфере. Как показывает анализ национального законодательства зарубежных стран, на муниципальном уровне преимущественно во всех местных органах власти существует орган финансового контроля. В зарубежных правовых системах контрольно-надзорные органы, которые осуществляют надзор за местными органами власти, классифицируются по

трем основным категориям, а именно, юридическому надзору, внешнему финансовый надзору и аудиту, а также политическому надзор граждан за местным самоуправлением. Каждая из этих основных категорий охватывает сложную конфигурацию контрольно-надзорных мероприятий.

16. В диссертационном исследовании отмечается специфика государственного контроля в сфере местного самоуправления, которая строится на том, что контролирующий и подконтрольный субъекты находятся в разных подсистемах публичной власти. Теоретическая модель механизма контроля в системе местного самоуправления должна учитывать природу местной демократии, определенную самостоятельность органов местного самоуправления в решении собственных дел, многоаспектность феномена контроля, разнообразие его видов и необходимость дифференцированного подхода к контролю в зависимости от сферы общественных отношений и социальной роли субъектов контроля.

В зависимости от места и роли контролирующих субъектов в системе государственной власти контроль в сфере местного самоуправления подразделяется на общий, осуществляют органы исполнительной и законодательной государственной власти, специальный, осуществляется специализированными органами, например, федеральной и региональными Счетными палатами России, отраслевой, осуществляется соответствующими надзорными органами исполнительной власти. Судебный контроль в сфере местного самоуправления - это деятельность судов по проверке правомерности муниципальных актов и их правоприменения, восстановлению нарушенных прав физических и юридических лиц, а в необходимых случаях, применение к данным субъектам правовых санкций.

Контроль (надзор) прокуратуры представляет собой надзор за законностью. Надзорная деятельность прокуратуры направлена на проверку и обеспечение законности актов органов местного самоуправления.

Общественный контроль в широком смысле в местном самоуправлении включает в себя все виды и формы контроля, негосударственных организаций за деятельностью органов местного самоуправления. В узком смысле общественный контроль в местном самоуправлении осуществляют общественные организации, структуры общественной самодеятельности и других форм демократии и управления, в том числе проявления общественного мнения через средства массовой информации. Контроль со стороны профсоюзов, политических партий, творческих союзов, формальных и неформальных структур общественной самодеятельности является также общественным контролем. Общественный контроль в местном самоуправлении может быть реализован через формы предоставления информации от организаций, граждан в результате проведенных проверок и вынесение оценок граждан в отношении деятельности органов местного самоуправления и местной администрации.

17. В диссертационном исследовании решается проблема результативности и эффективности муниципального контроля и его производительности, которые имеют важное значение для стратегического и экономического развития муниципального образования. В условиях

ограниченности ресурсов расходы на контрольную деятельность обязательно должны строиться на концепции социальной выгоды, доказательстве обоснованного затрачивания средств. Для этого предлагается: внести концептуальные изменения в основы развития местного самоуправления, учитывая специфические черты различных видов муниципального контроля; решить вопросы целеполагания деятельности муниципальных контрольных органов; установить характеристики результативности и производительности контрольной деятельности, отображающих динамику контрольных мероприятий; создать и ввести методы оценки результативности и производительности муниципальной контрольной деятельности; интегрировать данные о результативности и производительности контрольной деятельности и процедур планирования контрольной деятельности, а также создать проекты контрольных мероприятий; создать этические правила, используемые при проведении контрольных мероприятий; повысить профессиональный уровень лиц, осуществляющих муниципальный контроль; внедрить новейшие информационные технологии, а также улучшить материальную базу органов муниципального контроля; обеспечить достойную заработанную плату лицам, осуществляющим муниципальный контроль.

18. Проект федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесенный Правительством Российской Федерации направлен на осуществление регулирования внешнего муниципального контроля. Целесообразность принятия данного закона не вызывает сомнений. При этом следует обратить внимание на ряд моментов, которые требуют уточнения и развития. Во-первых, законопроект не содержит четкого определения и разграничения понятия контроль и надзор. Во-вторых, перечень видов внешнего муниципального контроля, закрепленного законодателем, построен на принципе *numerus clausus* видов внешнего муниципального контроля, что оправдано с точки зрения их систематизации. Однако следует отметить их урезанное количество в данном законопроекте, что не соответствует реальности практики применения (например, отсутствует контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (пункт 5 статьи 5 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»)). Предлагается дополнить данный перечень такими видами муниципального контроля, например, как муниципальный градостроительный контроль, который функционально связан с муниципальным земельным контролем, муниципальный контроль за выполнением единой теплоснабжающей организацией, водоснабжающими и электроснабжающими организациями мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, водоснабжения и электроснабжения, что соответствует полномочиям органов местного самоуправления и является важнейшей составляющей жизнедеятельности муниципалитета. В-третьих, органам, в том числе, муниципального контроля следует предоставить

возможность проведения разъяснительной работы среди организаций и индивидуальных предпринимателей, исходя из превентивного характера муниципального контроля и цели повышения эффективности контрольной деятельности.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** заключается в формировании теоретической концепции построения муниципального контроля. Положения диссертации развивают научные знания о теоретических и методологических основах исследования контрольно-надзорной деятельности, в частности муниципального контроля, а именно, теоретическом содержании муниципального контроля, о принципах муниципального контроля, о влиянии изменений в содержании муниципального контроля на трансформацию контрольно-надзорной деятельности на местном уровне, в том числе на формирование современной контрольно-надзорной системы. Значимым результатом работы является построение понятийно-категориального аппарата исследования муниципального контроля.

Выводы и предложения в диссертации развивают научные знания о муниципально-правовом содержании муниципального контроля в России и зарубежных странах, в том числе об организационных, материальных и процессуальных аспектах такого регулирования. Теоретической значимостью обладают выводы и предложения, формирующие научные представления о дифференциации видов и содержания муниципального контроля в зависимости от видов деятельности и характера отношений, возникающих в процессе контрольно-надзорной деятельности. Теоретическая значимость работы заключается в выявлении ряда общих и частных проблем правового регулирования муниципального контроля, препятствующих обеспечению законности, в разработке комплекса теоретических предложений, направленных на системное решение проблем такого обеспечения и выражающегося в разработке системы организационных, материальных и процессуальных средств муниципального контроля.

Также значимость работы заключается в формировании теоретических основ для дальнейшего исследования отдельных вопросов и проблем правового регулирования муниципального контроля с позиций системной концепции муниципального контроля, ключевые положения которой были сформулированы в настоящей работе.

**Практическая значимость диссертационного исследования.** Практическое значение полученных результатов исследования определяется его актуальностью, новизной и выводами теоретико-практического характера.

Сформулированные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в научно-исследовательской работе для целей дальнейшего изучения муниципального контроля и усовершенствования механизмов его реализации.

В правоприменительной сфере в качестве теоретического материала для определения общих закономерностей при подготовке и принятии нормативно-правовых актов, регулирующих муниципальный контроль, а

также в практической деятельности органов местного самоуправления и государственной власти при реализации контрольных функций в системе местного самоуправления.

В учебно-методическом процессе при разработке программ и учебно-методических комплексов, при подготовке учебников, учебных пособий, а также при преподавании учебных дисциплин в бакалавриате, магистратуре, аспирантуре по курсам Муниципальный контроль, Муниципальное право, Актуальные проблемы муниципального права, Муниципальная служба, Правовой статус депутата муниципального образования и других.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения исследования были доложены на научно-практических конференциях, в частности, основные выводы диссертационной работы докладывались на круглом столе в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему: «Институты гражданского общества и муниципальный контроль в Российской Федерации» 24 апреля 2017 года. Теоретические и методологические положения докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях: Международной научно-практической конференции «Современные проблемы и задачи обеспечения информационной безопасности (СИБ-2014)» (МФЮА, Москва 3 апреля 2014 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы природоресурсного и экологического права» (РУДН, Москва, 26 марта 2015 г.), Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н.А. Куфаковой «Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития» (Москва, 4 апреля 2015 г.), IV Международной научно-практической конференции «Глобализация и публичное право» (Москва, 26 октября 2015 г.), II Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Актуальные вопросы правоохранительной и правозащитной деятельности в странах Азии и Африки» (Москва, 23 марта 2015 г.), Всероссийской конференции кафедры муниципального права РУДН «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации» (Москва, 26 октября 2015 г.), Международной научной конференции, посвященной 80-летию заслуженного юриста РФ, д.ю.н., проф. Махова В.Н. «Тенденции развития уголовного и уголовно-процессуального законодательства» (Москва, 20 ноября 2015 г.), Международной конференции Избирательной комиссии Московской области «Современное состояние и перспективы развития избирательной системы» (Московская область, 15–16 ноября 2016 г.), XIV Международном конгрессе «Блищенковские чтения» (Москва, 16 апреля 2016 г.), Всероссийской конференции Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Права человека» (Москва, 18-20 апреля 2016 г.), Всероссийской конференции кафедры муниципального права Юридического института РУДН «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации» (Москва, 21 апреля 2017 г.), 9-ом Международном конгрессе «Почвы городских, промышленных, транспортных, добывающих и военных объектов (Soils of Urban, Industrial,

Traffic, Mining and Military Areas, SUITMA)» Правовые основы и стратегии обеспечения качества городских почв (Москва, 22-27 мая 2017 г.), Всероссийской конференции кафедры муниципального права Юридического института РУДН «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации» (Москва, 21 апреля 2018 г.), Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Эволюция права - 2018» (Москва, 12 октября 2018 г.) и многих других научно-представительских мероприятиях.

Основные положения диссертации внедрены в учебный процесс, в том числе в ФГБОУ ВО «Российский университет дружбы народов» и используются при преподавании дисциплин «Муниципальное право», «Муниципальный контроль», «Актуальные проблемы муниципального права», «Правовой статус депутата муниципального образования» и других дисциплин в процессе обучения по различным формам и направлениям высшего образования. Также основные положения диссертации использовались при проведении курсов «Муниципальный контроль», «Муниципальный лесной контроль», «Муниципальный земельный контроль», «Муниципальный финансовый контроль» в рамках программ повышения квалификации и дополнительного профессионального образования муниципальных и государственных гражданских служащих, иных лиц. Отдельные положения диссертации нашли отражение в ряде учебников, учебных и учебно-методических пособий по муниципальному и иным отраслям права.

Апробация диссертационного исследования была также проведена в процессе ее подготовки и обсуждения на кафедре муниципального права Юридического института РУДН.

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, пяти глав, объединяющих пятнадцать параграфов, заключения, списка литературы.

## II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, анализируется современное состояние ее научной разработанности, формулируются цель и задачи, объект и предмет исследования, характеризуется методологическая основа, раскрывается научная новизна полученных результатов, сформулированы положения, выносимые на защиту, их теоретическое и практическое значение, приводятся сведения об апробации полученных результатов и структуре исследования.

**Глава первая «Теоретические и методологические основы формирования научных взглядов на проблемы муниципального контроля»** состоит из трех параграфов, в которых муниципальный контроль рассматривается как социально-правовое явление, дается анализ научных взглядов относительно сущности и содержания контроля и смежных категорий, разработана методология исследования муниципального контроля.



**В параграфе 1.1. «Муниципальный контроль как социально-правовое явление»** отмечается, что контроль является неизменным признаком публичной власти на любом этапе ее исторического развития. Контрольная деятельность органов публичной власти способна добавить эффективность проводимым реформам управления на разных уровнях власти. Неэффективный контроль может повлечь неблагоприятные последствия общественного развития. Контроль необходим, в том числе с превентивных позиций для предупреждения и нивелирования последствий нарушения дисциплины и законности. Содержание, сущность и особенности муниципального контроля могут быть определены и охарактеризованы во взаимосвязи с иными видами контроля. Его действенность является условием оптимального функционирования механизма публичной власти, как в организационном, так и политическом аспектах. В отличие от публичного контроля (муниципального и государственного), осуществление общественного контроля не предполагает наличие у его субъектов полномочий, присущих органам муниципальной и государственной власти, а их решения носят рекомендательный характер.

Определено, что социальный контроль является неотъемлемой составляющей управленческих процессов, по средствам которого реализуется обратная связь в публичном управлении и в общественных отношениях. Социальный контроль является неотъемлемым элементом общественного управления. Муниципальный, государственный и общественный виды контроля являются составляющими социального контроля.

Отмечено, что сферой добровольного налаживания взаимоотношений и определения их содержания между институтами гражданского общества и органами публичной власти является публичный контроль. В систему социального контроля целесообразно включить такие подсистемы, как публичный и непубличный контроль. Непубличный контроль осуществляется субъектами, не относящимися к аппарату органов публичной (муниципальной и государственной) власти. Понятие непубличного контроля является противоположным, по сути, публичному контролю, и включает общественный контроль. Общественный контроль может осуществляться не только коллективными образованиями, объединениями граждан, но и каждым гражданином в отдельности. Учитывая сущность общественного контроля как такого, который не осуществляется на императивных началах, с одной стороны, и его субъектной составляющей, а именно общественными объединениями, гражданами, средствами массовой информации, можно указать на существование категории общественный контроль.

**В параграфе 1.2 «Анализ научных взглядов сущности и содержания контроля и смежных с ним категорий»** отмечается, что контроль является объективным социальным явлением, сформированным во время эволюционных преобразований в обществе. Контроль выступает многоаспектным явлением. Характерным является исследование и анализ контроля как одного из средств обеспечения законности и дисциплины в публичном управлении. Проанализированные в работе теоретические

положения позволяют отметить, что контроль выступает производной деятельностью по отношению к основной организационной и управленческой деятельности органов местного самоуправления, имеет самостоятельное значение, объективирован, приобретает собственные организационные формы, позволяет совместить управленческий цикл в единую систему формирования управленческих решений и их исполнения, заключается в наблюдении и проверке состояния подконтрольного объекта установленным требованиям.

Рассмотрена взаимосвязь контроля и надзора. Указано о целесообразности их разграничения, в сочетании единой контрольно-надзорной системы. Содержание категории контроль шире, чем термин надзор, поскольку он включает возможность не только надзирать. Контроль охватывает любые аспекты деятельности, включая проверку целесообразности ее осуществления. Надзор не решает всего комплекса поставленных перед контрольной функцией задач. Необходима унификация подходов и терминологии, выработанных в науке и законодательстве для описания систем контроля и надзора. Смежной к понятию контроль выступает категория контроллинг. Контроллинг это комплексная концепция эффективного управления, основанная на интеграции функций учета, информационной поддержки и контроля, а также координации управленческих решений. Основными свойствами контроллинга являются его системный характер, функциональная направленность на поддержку системы управления, ориентация на достижение целей. Кроме того немаловажным процессом совершенствования деятельности органов местного самоуправления является бенчмаркинг, постепенно внедряемый в виде лучших муниципальных практик, на муниципальном уровне. Сделан вывод, что в отечественной и зарубежной науке в том или ином аспекте исследованы основы отдельных видов контроля, что является существенным для юридического анализа этой проблематики. При этом имеющиеся научные разработки не могут быть признаны полными, поскольку, как правило, не касаются основных, базовых вопросов, связанных с одновременным комплексным системным анализом проблематики контроля в целом.

**В параграфе 1.3. «Методология исследования проблем муниципального контроля»** осуществлен общетеоретический анализ методологии исследования муниципального контроля. Отмечается, что для формирования и дальнейшего совершенствования системы муниципального контроля, требуется научно-аналитический аппарат, который создаст необходимые условия всестороннего анализа данного правового явления, формирование его устойчивой модели. Только методологически обоснованные научные разработки позволят сформировать целостную, внутренне согласованную концепцию муниципального контроля с целью развития единой контрольно-надзорной системы Российской Федерации. Отмечено, что актуальность обращения к методологическим основам исследования проблемы сущности и содержания муниципального контроля определяется объективизацией правовых проблем, возникших в связи с

превалированием краткосрочных направлений реформирования контрольной системы при условии высокой степени управленческих рисков. Выяснено, что структура методологии изучения контроля является зависимой от гносеологической и онтологической способности ее элементов по исследуемому явлению, считается фундаментальной основой выработки и теоретической систематизации объективных знаний о действительности, в том числе о сущности и содержании муниципального контроля, соотношении и взаимообусловленности видов контроля. Предложено рассматривать методологию контроля в нормативном и описательных аспектах, что непосредственно касается внедрения новейших форм и методов муниципального контроля. Методология исследования контроля связывается с познавательной и трансформационной деятельностью, а ее тенденции основываются на методах, средствах, предпосылках и принципах организации и построения теоретической и практической деятельности. Сложность, многогранность и междисциплинарный статус проблемы муниципального контроля способствовали необходимости ее исследовать. Закономерность развития и взаимодействия видов контроля между собой и с другими явлениями, вызывают необходимость поиска и использования многоаспектного подхода для их всестороннего рассмотрения. Такой подход сочетает использование достижений юридической науки в части, касающейся контроля, а также учитывает различные аспекты этого правового явления, является эффективным, поскольку взаимодействие различных наук значительно увеличивает потенциал теоретического анализа, в том числе способствует освобождению научного поиска от монизма.

**Глава вторая «Концептуальные основы формирования муниципального контроля»** состоит из трех параграфов и посвящена исследованию этимологии, генезиса и содержания муниципального контроля как объекта научного анализа, в ней определяются понятие, особенности, историческая ретроспектива, принципы муниципального контроля.

**В параграфе 2.1. «Исторические предпосылки формирования муниципального контроля»** исследовано развитие контрольно-надзорной системы, которая является результатом многовековой эволюции социального контроля, выстраивания системы видов контроля на всех уровнях публичной власти, а также негосударственного контроля.

Параграф посвящен изучению теоретического вопроса о возникновении муниципального контроля. Формирование института муниципального контроля было связано напрямую с развитием публичного управления, а именно с важнейшими институтами местного самоуправления. Интерпретация муниципального контроля со временем менялась, с учетом политических и правовых преобразований в государстве и обществе. Исследование эволюции теории муниципального контроля, основанной на обзоре существующих подходов, сложившихся в рамках теории муниципального права, определило выявление особенностей муниципального контроля, представляющего сложный социально-управленческий процесс.

Показано, что местное самоуправление является специфической формой публичной власти, которая самостоятельно реализуется субъектами местного самоуправления путем решения в рамках законодательства вопросов местного значения и не включена в систему государственной власти.

Развитие контрольной деятельности проходило по относительно независимым друг от друга направлениям, а именно внутреннему контролю в органах местного самоуправления и внешнему контролю, проводимого органами местной власти. Внутренний контроль, существовавший еще в общине, получил свое дальнейшее развитие в создававшихся и эволюционировавших органах местного самоуправления. Внешний контроль органов местного самоуправления получил свое развитие в период земских реформ, но только с 1990-х годов муниципальный контроль, как функция местного самоуправления приобрел свое современное организационное обоснование.

**В параграфе 2.2. «Понятие и сущность муниципального контроля»** отмечается, что для контрольной деятельности характерным является наличие непосредственной цели предупреждения и выявления нарушений установленных обязательных требований законодательства. Определено, что управленческая деятельность имеет две составные части: организационную, и контрольную. Выяснено, что муниципальный контроль должен касаться в первую очередь таких направлений деятельности, осуществление которых существенно влияет на состояние обеспечения безопасности человека, государства: состояние соблюдения дисциплины в финансовой, экономической, служебной, трудовой и других сферах, использование материальных, кадровых ресурсов, охраны окружающей среды. Специфика муниципального контроля проявляется в том, что контролирующий и подконтрольный субъекты находятся в разных подсистемах, поэтому механизм правового регулирования их взаимоотношений должен выстраиваться с учетом особенностей их правового статуса. Сложность механизма муниципального контроля в системе местного самоуправления предопределяется, прежде всего, природой местного самоуправления, многоаспектностью феномена муниципального контроля, разнообразием его видов и необходимостью дифференцированного подхода к контролю в зависимости от сферы общественных отношений и социальной роли субъектов контроля. Законность деятельности местной администрации, подлежащей контролю является системным явлением. Системность заключается в формировании в общественном сознании отношения к деятельности местной администрации как необходимой для развития муниципального образования и государства, что определяет активное противодействие и недопущение нарушений основ ее деятельности. Указанное должно быть отражено в действующем законодательстве, предписания которого будут способствовать общественному признанию целесообразности функционирования публичной власти с позиций эффективного управления.

В связи с этим объект муниципального контроля представляет собой правовое требование соблюдения Конституции Российской Федерации, нормативных правовых актов публичной власти, действий в пределах компетенций, установленных действующим законодательством. Объект и предмет муниципального контроля соотносятся как общее и частное. Установление состояния соблюдения правового режима законности выступает объектом контроля, предмет контроля касается вопросов соблюдения обязательных требований, определенных законодательством. Контроль должен касаться, прежде всего, таких направлений деятельности, осуществление которых существенно влияет на состояние обеспечения деятельности местного самоуправления, а именно, состояние соблюдения дисциплины в финансово-экономической, служебной и других сферах, использования материальных, кадровых ресурсов, бюджетном направлении.

**В параграфе 2.3. «Принципы муниципального контроля»** обосновывается, что, принципы гарантируют стабильную внутреннюю структуру и конвергенцию в правовое пространство муниципального контроля. Среди принципов муниципального контроля выделены общие и специальные принципы. Специальные принципы контроля будут отличаться, учитывая расхождение в содержании и субъектах видов контроля. Определение перечня принципов контроля основывается на обобщениях положений правовой доктрины и норм действующего законодательства, которыми урегулированы отношения по осуществлению отдельных видов контроля или контроля в рамках отдельных общественных отношений. В перечень общих принципов контроля должны быть включены только те, которые соответствуют принципам и специфике функционирования органов местного самоуправления. Сформулированные общие принципы контроля их деятельности могут касаться и принципов принятия управленческих решений и любой другой управленческой деятельности, а поэтому требуют уточнения и дополнения путем выделения специальных принципов контроля, которые отображают специфику соответствующей деятельности в определенных сферах общественных отношений. Доктринальное значение принципа законности предопределяет его признание правовой абстракцией. Наряду с этим раскрытие его содержания в конституционных предписаниях предопределяет конкретное нормативное определение принципа законности как основополагающего в деятельности местного самоуправления, что логично связано с конституционными нормами. Многоаспектность этого правового явления проявляется не только в структуре законности, которая включает принцип, метод и режим неуклонного соблюдения законов, но и в наличии идеологического, юридического, политического аспектов. Именно такой характер законности предопределяет целесообразность формирования принципов контроля деятельности органов местного самоуправления, что позволяет учесть все аспекты деятельности, наличие которых определяет результативность такой деятельности. Принципы контроля должны соответствовать принципам права, общим принципам контроля, принципам местного самоуправления. Сущность категории принцип может быть раскрыта с позиций нормотворчества и гносеологии. Ключевое значение этой

категории воспроизводит ее роль в качестве исходного начала существования определенного социального явления. Вместе с тем содержание категории принцип формируется исходя из общетеоретических положений и с учетом специфики определенного явления, характерные особенности которого воспроизведены в специальных принципах. В связи с этим указана целесообразность деления на общие и специальные принципы муниципального контроля, исходя из принципов существования определенных явлений материального или процессуального характера. Основными положениями, учтенными при раскрытии принципов, на основании которых осуществляется муниципальный контроль, являются основы деятельности органов местного самоуправления, определяющие специфику контроля. Контроль реализуется по установленной законодательством правовой процедуре. Муниципальный контроль имеет определенные особенности, что вызвано предметом контрольной деятельности уполномоченных субъектов, поэтому стоит предусмотреть эту специфику в установлении перечня таких принципов.

**Глава третья «Муниципальный контроль в системе функций местного самоуправления»** состоит из трех параграфов и посвящена исследованию проблем влияния децентрализации на развитие функций местного самоуправления, муниципального контроля, как компетенции органов местного самоуправления в контексте функции муниципального контроля.

**В параграфе 3.1. «Функции местного самоуправления в контексте децентрализации»** децентрализация рассматривается, как явление, как состояние отношений между государственной властью и местным самоуправлением, а также как процесс. Состояние отношений будет представлять собой отношения между разными уровнями управления в государстве, а процесс, как направление движения, где созданы отношения между государственными и муниципальными органами власти. Существует большое количество определений децентрализации и можно сказать, что консенсуса по поводу того, что является уникальным определением термина все еще нет. Понятие децентрализация предполагает передачу власти, полномочий, права принятия решений и другие компетенции. Можно говорить о децентрализации функций публичной власти, в том числе, контрольно-надзорных, различных сфер управления, а также о децентрализации, как обосновании всей политико-правовой и экономической системы управления.

Принцип subsidiarity как политико-правовой стандарт лежит в фундаменте федерализма, с точки зрения отношений субъектов федерации и федеральной власти. В качестве стандарта, распределение компетенций происходит по принципу передачи тех из них, которые могут быть лучше и эффективнее реализованы на местном уровне. Так, цель принципа subsidiarity в том, что решения принимаются на том уровне власти - местном, региональном, федеральном, который будет как можно более эффективным. Другими словами, это означает, децентрализацию уровня принятия решений на те уровни управления, которые являются

административно и политически способными и компетентными в принятии решений. Также и системы функционирования местного самоуправления на европейском континенте строятся, исходя из принципа субсидиарности как основополагающего принципа в Европейской хартии местного самоуправления от 1985 года.

Контроль можно определить как совокупность действий по наблюдению за функционированием соответствующего объекта контроля для того, чтобы получить объективную и достоверную информацию о состоянии дел на нем, а также установить причины и условия, способствующие нарушению требований правовых норм.

Сложность построения теоретической модели механизма контроля в системе местного самоуправления предопределяется, прежде всего, природой местной демократии, многоаспектностью феномена контроля, разнообразием его видов и необходимостью дифференцированного подхода к контролю в зависимости от сферы общественных отношений и социальной роли субъектов контроля.

**В параграфе 3.2. «Муниципальный контроль в системе компетенций местного самоуправления»** отмечено, что для функционирования местного самоуправления необходимо соблюдение определенных критериев, таких как наличие самостоятельной правовой основы деятельности, собственных ресурсов, материально-финансовой базы в виде местного бюджета и муниципальной собственности, четкое разграничение форм собственности. Собственно местное самоуправление реализуется через муниципальное управление, которое осуществляется на основе управленческой деятельности органов местного самоуправления, направленной на обеспечение экономического и социального развития муниципальных образований, а также функцию контроля.

Выявлено, что предпочтительнее проводить различие между французскими определениями власть и компетенция (полномочия или функции), поскольку первое подразумевает полномочия действовать в соответствии с Конституцией и законодательством, в то время как второе относится к предмету применения, в этом случае также может быть использован термин функция на английском языке или рамки действий, в которых орган власти действует. Кроме того, английский термин функция используется для обозначения вопросов, подпадающих под действия публичной власти, в то время как термин власть используется в единственном или множественном числе, чтобы дать общее представление о его правовой сфере, чтобы отразить пределы действия органа, осуществляющего эту власть. Власть является юридическим полномочием, позволяющим лицу, признанному публичным правом, действовать с определенной целью или по конкретному предмету, функции с использованием правовых и иных средств, вытекающих из закона.

Отметим, что компетенции относятся к обязанностям и полномочиям, официально предоставленным законом, в каждой сфере деятельности. Это может означать, что правительство регулирует, оценивает, финансирует, контролирует, санкционирует или вмешивается в то, как функции и услуги

выполняются и осуществляются. Компетенция, как термин, в основном используется в странах с наполеоновской традицией управления, к которым относятся Франция, Италия, Португалия и Испания. В англосаксонских странах предпочтительным в этой сфере является использование термина обязанность.

С точки зрения деятельности муниципалитетов, эти проблемы терминологии довольно легко объяснить. Имеет значение только предмет, к которым термин применяется для местных органов власти, которые по определению не уполномочены решать вопросы о своих компетенциях, уже являющиеся утвержденными полномочиями, предполагается одновременное с ними появление функций. И наоборот, присваивание функций было бы бессмысленным, не определяя юридических полномочий и финансовых ресурсов, которые позволяют местным органам власти принимать различные меры при решении местных вопросов. Отметим, что в юридических терминах должно быть проведено различие между функцией и властью. Функции (компетенции) не могут быть без полномочий или обязанностей, сочетание которых определяет местную власть. Кроме того полномочия местных властей должны всегда рассматриваться в контексте отношений между местными органами власти и федеральным правительством или региональным органом власти, так как на практике функции часто являются полномочиями, которые могут касаться вопросов, затрагивающих полномочия нескольких уровней власти.

**В параграфе 3.3. «Органы местного самоуправления в контексте функции муниципального контроля»** обоснована необходимость различать категории субъект контроля и субъект контрольной деятельности, которые соотносятся как целое и часть. Общими в этих категориях является то, что они являются правовыми категориями, которые не могут существовать вне правоотношений контроля. Выделены два взаимосвязанных и взаимозависимых условия приобретения лицом статуса субъекта в отношении по контролю - способность иметь права и обязанности, и самостоятельно реализовать эти права и выполнять обязанности. Определено, что субъекты контроля целесообразно систематизировать по признакам видов контроля. Прежде всего, указанное касается внешнего и внутреннего видов муниципального контроля. Субъекты внешнего контроля контролируют реализацию местной администрацией функций, возложенных на них действующим законодательством. Вопросы внутреннего контроля касаются, например, соблюдения служебной дисциплины. Обращение к действующему законодательству позволяет выделить и другие сферы внутреннего контроля. Правовое регулирование осуществления внутреннего контроля, соответствующие процедуры, компетенция субъектов его осуществления закреплены преимущественно нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Определено, что деятельность органов местного самоуправления управленческая, не юрисдикционная выступает объектом контроля со стороны уполномоченных органов или должностных лиц, в том числе государственных органов власти, судов, общественности (граждан,



общественных организаций). Специфика управленческой (положительной) и юрисдикционной (негативной) деятельности органов местного самоуправления как объекта контроля, позволяет признать целесообразность ее учета при установлении субъектов контроля и их полномочий. Уточнено определение понятия субъект контроля и его соотношение со смежными понятиями. Категория субъект контроля может восприниматься как правовая абстракция в случае, если формируется общее представление о контроле и сущность соответствующих правоотношений. Приведенные положения по определению статуса субъекта контроля, будут иметь специфику, обусловленную их местом в правовых отношениях по контролю.

Проанализированы основные компетенции в сфере местного самоуправления отдельных органов. Активнее всего контроль в сфере местного самоуправления осуществляют местные администрации, а также в случаях, предусмотренных законодательством, другие органы местного самоуправления. Контролирующий орган имеет право требовать приведение деятельности субъекта в соответствие с нормами действующего законодательства непосредственно или же направить материалы проверки в уполномоченные органы для принятия соответствующих решений. Особое значение для надлежащего осуществления контроля имеет детальная процедурная регламентация его осуществления, начиная с определения субъекта контроля, его задач, сферы деятельности, непосредственного выполнения контрольных действий - определение объекта контроля, оснований для проведения проверки, анализа существующего состояния, определение методов, форм и принятие решения по результатам контроля.

**Глава четвертая «Механизм правового регулирования муниципального контроля»** состоит из трех параграфов и посвящена исследованию проблем правового регулирования муниципального контроля: источникам муниципального контроля, критериям классификации и особенностям видов муниципального контроля, контрольному производству как процессуальной форме муниципального контроля.

**В параграфе 4.1. «Проблемы правового регулирования муниципального контроля: источники муниципального контроля»** на основании анализа нормативных правовых актов 85 субъектов России, более 21 000 муниципальных образований, можно провести систематизацию и классификацию источников муниципального контроля на муниципальном уровне. Отметим, что нормативно-правовые акты местного самоуправления можно классифицировать по разным критериям, а именно, по субъектам нормотворчества на нормативные правовые акты, принятые соответствующим представительным органом местного самоуправления, местной администрацией, должностными лицами. По форме - это уставы, регламенты, решения, распоряжения. По времени действия постоянные и временные акты. По сфере действия акты, которые распространяются на всю территорию полномочий соответствующего органа местного самоуправления и акты территориально ограниченного действия, когда они распространяются только на конкретно определенный муниципалитет или его часть. По кругу лиц это акты общего действия, которые распространяются на всех субъектов

права, акты специального действия, рассчитанные на определенный круг лиц, которые имеют специальный статус, и акты исключительного действия, устанавливающие исключения из общих правил для ограниченного круга лиц. По сфере реализации полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления.

Системность источников права заключается в структуре норм, которые они содержат, а системность правовых норм, в свою очередь, обусловлена системностью общественных отношений, которые они регулируют.

Источник права обнаружится в установленном порядке и является официальным письменным документом, являющимся составляющей общей системы источников права и внешней юридической формой закрепления норм права, принят соответствующим субъектом местного самоуправления в пределах его компетенции с соблюдением установленной процедуры, обязателен к выполнению на территории административно-территориальной единицы местного самоуправления и обеспечен мерами государственной поддержки.

Все муниципальные нормативно-правовые акты находятся в иерархических связях подчинения с Конституцией РФ и законами государства. Иерархический характер имеет и внутреннее строение самой подсистемы нормативно-правовых актов местного самоуправления. При этом условия конституционного признания самостоятельности местного самоуправления дают основание утверждать наличие собственной предметной и территориальной подведомственности нормативных правовых актов местного самоуправления. В случае выполнения делегированных полномочий органы и должностные лица местного самоуправления должны согласовывать их содержание с нормативными актами государственных органов исполнительной власти, к предметной подведомственности которых первоначально относятся соответствующие полномочия.

**В параграфе 4.2. «Критерии классификации и особенности видов муниципального контроля»** дается системный анализ основных видов и специфики организации контроля в сфере местного самоуправления.

Механизм правового регулирования взаимоотношений в сфере муниципального контроля должен учитывать специфику правового статуса субъектов и объектов контроля. Сложность построения теоретической модели механизма контроля в системе местного самоуправления предопределяется, прежде всего, его природой, многоаспектностью феномена контроля, разнообразием его видов и необходимостью дифференцированного подхода к контролю в зависимости от сферы общественных отношений и социальной роли субъектов контроля. Характеризуя особенности организации и осуществления контроля в сфере местного самоуправления, определены: субъекты контроля - органы местного самоуправления, государственной власти, институты гражданского общества; объект контроля (подконтрольный субъект) - представительные органы местного самоуправления, исполнительно-распорядительные органы, должностные и иные лица органов местного самоуправления для внутреннего контроля и физические и юридические лица для внешнего

контроля; предмет контроля - деятельность по решению вопросов местного значения; процесс принятия и исполнения решений, исполнение нормативно-правовых актов, программ, планов, поручений.

Критериями классификации муниципального контроля на наш взгляд могут быть. Во-первых, предмет муниципального контроля. Предметом муниципального контроля будут общественные отношения, вытекающие из выполнения и охраны органами местного самоуправления и их должностными лицами специализированных норм и правил как внутри, так и во вне. Данные правила устанавливаются федеральным, региональным и местным законодательством. При всем этом нормативно-правовые акты имеют собственный предмет законодательного обеспечения. К нему можно отнести различные сферы деятельности органов местного самоуправления, а именно, имущественные, бюджетно-финансовые вопросы, торговли, благоустройства и так далее. Указанные предметы законодательного обеспечения являются векторами муниципального контроля, определенными аспектами систематизации в имущественной, бюджетно-финансовой, торговой сферах.

Во-вторых, характер муниципального контроля, что является сочетанием значительных параметров и предметной уникальности. Муниципальный контроль, по сути, заключается в его наружном выражении, другими словами специфике воплощения муниципального управления. Как следует, соответствующая индивидуальность муниципального контроля заключается в его общественной направленности в обеспечение различных публичных и муниципальных интересов, выраженных в определенных задачах.

Практика муниципального контроля, обладающая определенной самоидентичностью, выражена в реализации специфической управленческой функции. Внутренний муниципальный контроль проводится органами местного самоуправления и направлен на самоконтроль, решение задач внешнего муниципального контроля происходит при помощи специальных контрольных мероприятий и направлен на иные индивидуальные и коллективные субъекты.

В-третьих, объекты и субъекты муниципального контроля. К объектам муниципального контроля следует отнести деятельность (действия и бездействия) физических, юридических и должностных лиц, объекты производства, а также результаты их деятельности. Субъекты муниципального контроля мы можем систематизировать, исходя из системы органов и должностных лиц его исполняющего, разделив их на тех, кто осуществляет внутренний и внешний муниципальный контроль.

В-четвертых, мы должны выделять определенные виды муниципального контроля, исходя из территориального устройства местного самоуправления.

В-пятых, субъекты муниципального контроля обладают различным объемом имеющихся у них контрольных возможностей. Например, одни органы местного самоуправления имеют полномочия внутреннего мониторинга, как в случае с представительным органом, некоторые из

органов имеют право проводить проверочные мероприятия. При всем этом некоторые из муниципальных контрольных органов сосредотачивают весь объем контрольных возможностей. Немаловажно отметить, что границы муниципального контроля инсталлируются пределами законодательного обеспечения соответственной его предметной области. Контрольные возможности муниципальных органов ограничиваются конкретной сферой управления. Поэтому следует говорить о конкретных видах муниципального контроля, например, земельном контроле, лесном контроле, внутреннем финансовом контроле и так далее.

В-шестых, исходя из стадий проведения муниципального контроля. Этот аспект систематизации муниципального контроля следует использовать при разграничении стадий деятельности объектов. Например, муниципальный контроль проводится на первоначальном этапе деятельности объекта контроля. Муниципальный контроль проводится при функционировании конкретного объекта муниципального контроля или муниципальный контроль в завершающей стадии деятельности контролируемого объекта.

В-седьмых, муниципальный контроль можно систематизировать, исходя из регламентации возбуждения производства по муниципальному контролю, проведению контрольных мероприятий, вынесение решения по итогам проведения муниципального контроля, пересмотра решений, принятых по результатам муниципального контроля.

В-восьмых, проведение муниципального контроля может быть согласовано с органами государственной власти. Такое взаимодействие может сопровождаться, например, одобрением незапланированной проверкой юридических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, органами прокурорского надзора.

В-девятых, исходя из типичных и атипичных условий проведения. Муниципальный контроль может проводиться при типичных обстоятельствах и в типичных условиях, при действии нормального, общего режима, и в атипичных условиях, при действии в определенных обстоятельствах, в определенных временных рамках и специальных режимах, к примеру, при чрезвычайном положении, при проведении операций контртеррористического характера, военного времени.

В-десятых, при условиях особенного статуса и организации местного самоуправления, например, в закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, муниципальных образованиях полностью или частично расположенных в особых свободных экономических зонах, на территориях опережающего социально-экономического развития, на территориях инновационных и научно-технологических центров, на территориях свободных портов, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, на приграничной территории или в пограничной зоне, на территориях традиционного природопользования, с монопрофильной экономикой в моногородах, с особой этнокультурной идентичностью, обозначенной в законах, уставах и наименованиях, а также в малочисленных поселениях.

Удалось выделить самые значительные аспекты систематизации муниципального контроля. Внедрение обозначенных выше критериев даст возможность, правильно провести анализ и выявить суть содержания и проблем муниципального контроля. При всем этом отметим, что данный список критериев систематизации муниципального контроля не исчерпывающий и должен постоянно дополняться с учетом усложнения и реформирования контрольной деятельности.

**В параграфе 4.3. «Контрольное производство как процессуальная форма муниципального контроля»** сравниваются и систематизируются научные подходы относительно определения стадий контрольного производства и определение процедур внутреннего и внешнего муниципального контроля. Унификация касается устранения разногласий при определении стадий производства, процессуального порядка их осуществления, обеспечения единообразия в научном подходе по формированию стадий контрольного производства. Состояние правового регулирования контрольной деятельности вообще и органами местного самоуправления, в частности, можно определить динамическим, то есть таким, для которого характерна подвижность, частая сменяемость правовых предписаний в связи с его регулированием преимущественно подзаконными актами. Обосновано, что при осуществлении муниципального контроля, возможно, выделить определенные стадии его проведения. Действия и процедуры в рамках каждой стадии осуществляются с соответствующей целью.

**Глава пятая «Контроль и надзор за деятельностью местного самоуправления»** состоит из трех параграфов и посвящена исследованию проблем систематизации контроля за местным самоуправлением.

**В параграфе 5.1. «Система контроля и надзора в сфере местного самоуправления»** рассматриваются виды контроля (надзора) за местным самоуправлением. Отмечается, что государственный контроль в сфере местного самоуправления требует поэтапного уменьшения, при этом его ограничение должно осуществляться одновременно с расширением контрольных и надзорных функций со стороны институтов гражданского общества. Судебный контроль в сфере местного самоуправления необходим для проверки законности актов местного самоуправления и восстановления нарушенных прав, а также применению по его результатам правовых санкций. Основными признаками судебного контроля в сфере местного самоуправления являются организационное и функциональное отграничение субъекта контроля от подконтрольного субъекта, осуществление его в пределах судебного процесса и четко регламентированными процессуальными нормами права, наличие публично-правового спора, реализуемого по заявлению заинтересованной стороны, объектом судебного контроля является соблюдение требований законности, а не целесообразности, кроме того отсутствие возможности самостоятельного принудительного исполнения принятых решений. Общая надзорная деятельность прокуратуры направлена на проверку и обеспечение законности актов органов местного самоуправления. Общественный контроль, являясь

социальным контролем, является функцией гражданского общества. Приоритетными направлениями усовершенствования организации контроля в сфере местного самоуправления является разработка методик оценки эффективности форм и методов контроля, обновления правового регулирования механизмов его осуществления, правовых и организационных основ специализации контроля (надзора) и применения лучшего зарубежного опыта его организации.

**В параграфе 5.2. «Внутренний и внешний финансовый контроль и аудит на муниципальном уровне»** отмечается, что такой вид контроля может выражаться в осуществляемом созданным местным представительным органом власти органом контроле и аудите, входящем в единую систему контрольно-счетных органов. Наибольшее развитие на данный момент внутренний и внешний муниципальный контроль и аудит получил в финансовой сфере. Анализ национального законодательства России и зарубежных стран показал, что такие органы контроля создаются практически в каждом муниципальном образовании. В тех случаях, когда муниципалитет нуждается в проведении такого контроля, местный орган власти в соответствии с условиями специального соглашения обращается в подразделения или отделы, которые уже созданы, в том числе в других муниципалитетах. Выявлено существование различных специальных процедур, инструментов для достижения максимальных результатов внутреннего финансового контроля. Для органов контроля эта цель заключается в предварительном разрешении и одобрении сделок, оформлении должным образом записей, надлежащее обеспечение активов, разделение несовместимых обязанностей, периодических выверках и проверках, аналитических обзорах и своевременной подготовки финансового отчета о состоянии муниципального образования. В некоторых случаях эти процедуры сами по себе могут быть достаточными для предотвращения нежелательных действий и событий. В других случаях целью таких процедур является своевременное оповещение руководства о нежелательных действиях и событиях для принятия эффективных корректирующих мер.

**В параграфе 5.3. «Контроль (надзор) за местным самоуправлением в зарубежных странах»** анализируется зарубежный опыт по организации контроля в системе местного самоуправления, отмечается возможность использования его положительного опыта в дальнейшем создании целостной контрольно-надзорной системы Российской Федерации. Установлено, что контроль за местным самоуправлением во многом зависит от системы государственного устройства и модели местного самоуправления. При этом для всех стран характерен административный надзор государства за деятельностью местного самоуправления, отличающийся характером, конкретными формами, степенью вмешательства государства в сферу местного самоуправления.

Исходя из этого, предложено использовать определенные унифицированные принципы муниципального контроля, апробированные и положительно зарекомендовавшие себя на практике в зарубежных странах, в частности: разграничение сфер компетенции органов исполнительной власти

и местного самоуправления по организации муниципального контроля, выработка действенных механизмов контроля за формированием местных бюджетов, организация надзора и контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, внедрение методов реализации государственного контроля на региональном и местном уровнях, использование передовых методик эффективного контроля в органах местного самоуправления.

В **заключении** обобщены и сформированы главные выводы и предложения по результатам диссертационного исследования.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

### **I. Монографии:**

1. *Бышков П.А.* Муниципальный контроль в системе функций местного самоуправления. М.: Изд-во ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. – 191 с. Тираж 1000 экз. (12 п.л.)
2. *Бышков П.А.* Муниципальный контроль в сфере соблюдения законодательства о землепользовании и застройки территорий. М.: Изд-во ЮНИТИ-ДАНА: Закон право, 2018. – 191 с. Тираж 1000 экз. (12 п.л.)

### **II. Учебники и учебные пособия:**

3. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [Еремян В.В. и др.]; под науч. ред. Еремяна В.В., Гасанова К.К.; под общ. ред. Хазова Е.Н., Чихладзе Л.Т. / Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Еремян В.В., Бышков П.А. и др. М.: Изд-во Юнити-Дана, 2019. – 415 с.; тираж 5000 экз. (25 п.л./1 п.л.)
4. Актуальные проблемы муниципального права (учебник) / Эбзеев Б.С., Бялкина Т.М., Бышков П.А. и др. М.: Изд-во Юнити-Дана, 2018. – 319 с.; тираж 5000 экз. (20 п.л./2 п.л.)
5. Основы национальной безопасности (учебник) / Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А. и др. М.: Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, 2018. – 335 с.; тираж 5000 экз. (21 п.л./2,6 п.л.)
6. Актуальные проблемы муниципального права (учебник) / Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т. М.: Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 559 с.; тираж 5000 экз. (35 п.л./12,6 п.л.)
7. Актуальные проблемы муниципальной службы в Российской Федерации / Бышков П.А., Галушкин А.А., Ежевский Д.О., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т. М.: РУДН, 2017. – 83 с.; тираж 300 экз. (4,88 п.л./0,72 п.л.)
8. Муниципальное право России (учебное пособие) / Галушкин А.А., Бышков П.А., Чихладзе Л.Т. М.: РУДН, 2017. – 290 с.; тираж 500 экз. (16,98 п.л./6,42 п.л.)

9. Актуальные проблемы муниципального права: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки 40.04.01 (030900) юриспруденция, квалификация (степень) «магистр» / [П.А. Бышков и др.]; под ред. Чихладзе Л.Т., Хазова Е.Н. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 559 с.; – (Magister).: 5000 экз. (35 п.л./12,6 п.л.)
10. Муниципальное право России (учебник) под ред. Гасанова К.К., Хазова Е.Н., Чихладзе Л.Т. / Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Бышков П.А. и др. М.: Изд-во Юнити-Дана, 2016. – 399 с.; тираж 5000 экз. (25 п.л./1 п.л.)
11. Бышков П.А. Конституционное право зарубежных стран (учебное пособие) М.: Изд-во ЮРКОМПАНИ, 2015. – 52 с.; тираж 1200 экз. (4,0 п.л.)
12. Бышков П.А. Конституционное право Российской Федерации (учебное пособие). М.: Изд-во ЮРКОМПАНИ, 2015. – 72 с.; тираж 1200 (4,5 п.л.)
13. Бышков П.А. Муниципальное право (учебно-методическое пособие). М.: Изд-во ЮРКОМПАНИ, 2015. – 44 с.; тираж 1200 экз. (2,75 п.л.)

**III. Научные работы, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации:**

14. Бышков П.А. Результативность и эффективность муниципального контроля // Образование. Наука – 2018, № 3. – С. 40-43. (0,3 п.л.)
15. Бышков П.А. Проблемы противодействия коррупции при проведении муниципального контроля // Вестник ЭБ. – 2018, №3. – С.19-24. (0,45 п.л.)
16. Бышков П.А. Муниципальный контроль за охраной почв // Закон и право. – 2018, № 10. – С. 49-52. (0,4 п.л.)
17. Бышков П.А. Проблема риск-ориентированного подхода при осуществлении муниципального контроля // Государственная служба и кадры. – 2018, № 3. – С. 23-26. (0,4 п.л.)
18. Бышков П.А. Правовые основы профилактической деятельности органов и должностных лиц муниципального контроля // Закон и право. – 2018, № 9. – С. 37-41. (0,45 п.л.)
19. Бышков П.А. Контрольные полномочия представительного органа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018, №9 – С. 24-27. (0,4 п.л.)
20. Бышков П.А. Проблемы информационного обеспечения муниципального контроля // Закон и право. – 2018, № 8. – С. 31-35. (0,4 п.л.)
21. Бышков П.А. Правовое регулирование муниципального контроля в сфере теплоснабжения // Евразийский юридический журнал. – Уфа, 2018, № 7(122). – С.155-158. (0,35 п.л.)
22. Бышков П.А. К вопросу о взаимодействии муниципального и общественного контроля // Правозащитник. – СПб, 2017, № 1. – С.6. ISSN онлайн-версии 2309-4346 <http://pravozashitnik.net/ru/2017/1/6>. (0,007 Мбайт)
23. Бышков П.А. Проблемы муниципального контроля в особых экономических зонах // Журнал: Правозащитник. – СПб, 2016, № 2. – С.18.



(0,009 Мбайт)

24. *Бышков П.А.* Судебный контроль в системе контроля за местным самоуправлением // Правозащитник. – СПб, 2016, № 1. – С.3. ISSN онлайн-версии 2309-4346 <http://pravozashitnik.net/ru/2016/1/18>. (0,016 Мбайт)

25. *Бышков П.А.* Виды муниципального контроля // Право и государство: теория и практика. – Королев, 2015, № 12 (132). – С.97-99. (0,35 п.л.)

26. *Бышков П.А.* Правовое регулирование развития возобновляемых источников энергии и охрана окружающей среды в ЕС // Право и государство: теория и практика. – Королев, 2015, № 11 (131). – С.145-148. (0,4 п.л.)

27. *Бышков П.А.* Муниципальный земельный контроль // Аграрное и земельное право. – Королев, 2015, № 10. – С.46-48. (0,4 п.л.)

28. *Бышков П.А.* Право на полезные ископаемые собственников земельных участков в странах континентальной Европы и России // Аграрное и земельное право. – Королев, 2015, № 8. – С.17-19. (0,4 п.л.)

29. *Бышков П.А.* К вопросу о понятии и правовой классификации энергетических ресурсов // Евразийский юридический журнал. – Уфа, 2015, № 8(87). – С.186-188. (0,4 п.л.)

30. *Бышков П.А.* Проблемы координации муниципального и государственного контроля // Евразийская адвокатура. – Уфа, 2015, № 6(19). – С.103-105. (0,45 п.л.)

31. *Бышков П.А.* Правовое регулирование муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения // Евразийский юридический журнал. – Уфа, 2015, № 10(89). – С.136-138. (0,4 п.л.)

32. *Бышков П.А.* Система общих отраслевых принципов муниципального контроля // Евразийский юридический журнал. – Уфа, 2015, № 11(90). – С.100-102. (0,4 п.л.)

33. *Бышков П.А.* Муниципальный экологический контроль (контроль в сфере охраны окружающей среды) // Евразийский юридический журнал. – Уфа, 2015, № 6(85). – С.223-224. (0,3 п.л.)

34. *Бышков П.А.* Развитие представлений об ограниченных вещных правах на земельные участки в Европе в средние века и новое время // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки, 2012, №4, С. 150-158. (0,45 п.л.)

35. *Бышков П.А.* Вещные земельные сервитуты в праве стран континентальной Европы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки, 2011, №3, С. 99-106. (0,5 п.л.)

36. *Бышков П.А.* Права на чужие земельные участки в римском праве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки, 2010, №3, С. 5-10. (0,45 п.л.)

37. *Бышков П.А.* Институт ограниченных вещных прав на земельные участки в законодательстве и доктрине в дореволюционной и советской

#### ***IV. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:***

38. *Бышков П.А.* Законодательная трансформация положений о муниципальном (местном) контроле во второй половине XIX начале XX века / В сборнике: Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Под редакцией Л.Т. Чихладзе. – Москва: РУДН, 2018. – С. 47-51. (0,35 п.л.)

39. *Бышков П.А.* Проблемы муниципального контроля на современном этапе / В сборнике: Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Под редакцией Л.Т. Чихладзе. – Москва: РУДН, 2018. – С. 272-276. (0,3 п.л.)

40. *Бышков П.А.* Проблемы муниципального контроля в сфере экологического образования и культуры (научная статья) // В сборнике: Язык христианской традиции и современная культура. Материалы по итогам VI Международной научной конференции. Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Летний сад», 2017 г. – С. 303-309. (0,35 п.л.)

41. *Бышков П.А.* Система правовых принципов проведения муниципального контроля / В сборнике: Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Под редакцией Л.Т. Чихладзе. – Москва: РУДН, 2017. – С. 19-23. (0,3 п.л.)

42. *Бышков П.А.* Проверка как форма муниципального контроля (научная статья) // Журнал: Экономика, педагогика и право. – М, 2016. № 1. ISSN онлайн-версии 2414-3731 С.1. <http://ecoedulaw.ru/ru/2016/1/1> (0,006 Мбайт)

43. *Бышков П.А.* Муниципальный общественный контроль (научная статья) // Журнал: Человек. Государство. Право. – М, 2016. № 2. ISSN 2311-8075 С.15. <http://pslrf.ru/2016/2/4.pdf> (0,005 Мбайт)

44. *Бышков П.А., Мельникова М.В.* Проблемы миграционного контроля на муниципальном уровне (научная статья) // Вопросы правового и экономического развития России – преемственность и новации: сборник научных статей. – М.: РУСАЙНС, 2016. – С.53-57. (0,35 п.л./0,3 п.л.)

45. *Бышков П.А.* Осмотр, как мероприятие муниципального контроля (научная статья) // Вопросы правового и экономического развития России – преемственность и новации: сборник научных статей. – М.: РУСАЙНС, 2016. – С.24-27. (0,25 п.л.)

46. *Бышков П.А.* Досмотр, как мероприятие муниципального контроля (научная статья) // Журнал: Человек. Государство. Право. – М, 2016. № 1. ISSN 2311-8075 С.15. <http://pslrf.ru/2016/1/2.pdf> (0,007 Мбайт)

47. *Бышков П.А.* Муниципальный контроль в контексте теории местного самоуправления // Всероссийский научно-практический журнал «История, философия, экономика и право» - 3/2016 <http://xn--h1aoo0b.xn--plai/3-2016/7.pdf> (0,016 Мбайт)
48. *Бышков П.А.* Проблемы совершенствования муниципальной контрольно-надзорной деятельности // В сборнике: Человек, общество, государство Межвузовский сборник научных работ преподавателей, аспирантов, студентов. – М.: РУСАЙНС, 2017. – С. 17-20. (0,2 п.л.)
49. *Бышков П.А.* Эволюция общественного устройства в Абхазии и Самурзакани в 1810–1870 гг. (научная статья) // *Bylye Gody*, 2017, Vol. 44, Is. 2 Былые годы. Российский исторический журнал. 2017. № 44 (2). С. 445-450. ISSN: 2073-9745 E-ISSN: 2310-0028 DOI: 10.13187/bg.2017.2.445 (Scopus, WoS(ESCI)) *Liudmila Y. Novitskaya, Svetlana F. Artemova* (1 п.л. /0.35 п.л.)
50. *Бышков П.А.* Уголовная ответственность муниципальных служащих за коррупционные преступления (тезисы научного докладов) // Тезисы международной научной конференции, посвященной 80-летию заслуженного юриста РФ, д.ю.н., проф. Махова Вадима Николаевича. Москва, РУДН, 20 ноября 2015 г. – С.90-95. (0,35 п.л.)
51. *Бышков П.А.* Соотношение государственного и муниципального контроля (тезисы научного доклада) / Тезисы международной научно-практической конференции. Глобализация и публичное право. Москва, РУДН, 26 октября 2015 г. – С.46-50. (0,25 п.л.)
52. *Бышков П.А.* Муниципальный контроль в закрытых административно-территориальных образованиях (научная статья) // Журнал: Правовая инициатива. – М., 2015, № 3. – С.20. ISSN онлайн-версии 2304-5655 <http://xn--b1aiui.xn--plai/ru/2015/3/20> (0,018 Мбайт)
53. *Бышков П.А.* Зарождение муниципального контроля (научная статья) // Журнал: Правозащитник.- СПб, 2015, № 3. – С.3. ISSN онлайн-версии 2309-4346 <http://pravozashitnik.net/ru/2015/3/3> (№665 Рецензируемые научные издания, входящие в международные реферативные базы данных и системы цитирования по состоянию на 2015 год). (0,015 Мбайт)
54. *Бышков П.А.* Судебная система и ее основные компоненты в центральноафриканской республике / Актуальные вопросы правоохранительной и правозащитной деятельности в странах Азии и Африки. Москва, 23 марта 2015 г. – С. 34-40. (0.4 п.л.)
55. *Бышков П.А.* Государственное регулирование лицензирования в сфере добычи торфа в Российской Федерации // Журнал: Правовая инициатива. – М., 2014, № 4. – С.15. ISSN онлайн-версии 2304-5655 <http://49e.ru/ru/2014/4/15> (0,016 Мбайт)
56. *Бышков П.А.* Залог земельного участка в праве стран континентальной Европы и Республики Казахстан // Журнал: Правовая инициатива. – М., 2014, № 4. – С.9. ISSN онлайн-версии 2304-5655 <http://xn--b1aiui.xn--plai/ru/2015/3/20> (0,018 Мбайт)
57. *Бышков П.А.* Международно-правовое регулирование в сфере энергетики / Актуальные проблемы современного международного права. Материалы XIII Международного конгресса «Блищенковские чтения»: в 2

частях. Российский университет дружбы народов. 2015 Издательство: Российский университет дружбы народов (РУДН) (Москва). – С. 374-379. (0,35 п.л.)

58. *Бышков П.А.* Административно-правовой режим как метод обеспечения общественного развития (научная статья) / Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Нины Антоновны Куфаковой. Российский университет дружбы народов. Издательство: РУДН (Москва). 2015 г. – С. 38-45. (0,25 п.л.)

59. *Бышков П.А.* Право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками // Правовая инициатива. Издательство: Галушкин Александр Александрович (Москва) 2013 г. eISSN: 2304-5655 <http://49e.ru/ru/2013/12/7> (0,017 Мбайт)

60. *Бышков П.А.* Право пожизненного наследуемого владения земельным участком по законодательству Российской Федерации // Правовая инициатива. Издательство: Галушкин Александр Александрович (Москва) 2014 г. eISSN: 2304-5655 <http://49e.ru/ru/2014/1/12> (0,019 Мбайт)

**Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики**

В диссертации разработаны концептуальные основы муниципального контроля в Российской Федерации. Основываясь на всестороннем анализе проблем генезиса и функционирования современной системы правового регулирования муниципального контроля в Российской Федерации и зарубежных странах, доктрины муниципального права, в том числе данных сравнительного правоведения, международных аспектов регулирования, а также правоприменительной практики в рассматриваемой области, разработаны теоретические основы системы организационных, материальных и процессуальных правовых средств муниципального контроля. Сформулированы выводы и предложения, создающие концептуальную основу для последовательного совершенствования муниципального контроля в Российской Федерации.

**Byshkov Pavel Anatol'evich**

**Municipal control in the Russian Federation: problems of theory and practice**

The thesis developed the conceptual framework of municipal control in the Russian Federation. Based on a comprehensive analysis of the Genesis and functioning of the modern system of legal regulation of municipal control in the Russian Federation and foreign countries, the doctrine of municipal law, including data of comparative law, international aspects of regulation, as well as law enforcement practice in this area, the theoretical foundations of the system of organizational, material and procedural legal means of municipal control. The conclusions and proposals that create a conceptual framework for the consistent improvement of municipal control in the Russian Federation are formulated.