

*На правах рукописи*

*СОКОЛОВА АННА ИГОРЕВНА*

**НОРМОКОНТРОЛЬ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право,  
конституционный судебный процесс; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Диссертация выполнена на кафедре теории государства и права и конституционного права ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», обсуждена и рекомендована к защите кафедрой муниципального права ФГАУ ВО «Российский университет дружбы народов»

***Научный руководитель:***

**Уваров Александр Анатольевич**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный аграрный университет»

***Официальные оппоненты:***

**Антонова Нана Алиевна**

доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет»

**Баженова Ольга Ивановна**

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова

***Ведущая организация:***

**ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»**

Защита состоится «08» июня 2016г. в 16.30ч. на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. № 347 Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ФГАУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет «\_\_\_» марта 2016 г. по электронной почте по адресу: <http://vak2.ed.gov.ru>

Автореферат разослан «\_\_\_» апреля 2016 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность** темы диссертационной работы. Совершенствование правотворчества является одним из условий укрепления государственности. Общественные отношения, как предмет правового регулирования, находятся в постоянном развитии, что опосредует динамичный характер властных установлений. Однако позитивная тенденция по обновлению правовых норм в целях их соответствия объективной действительности может не привести к положительным результатам. Бессистемное и непродуманное принятие новых правовых актов, внесение изменений и дополнений в существующие влекут за собой формирование противоречий в правовой системе, приобретение ее упорядоченной структурой характеристик хаотичности. Представляется, что нормоконтроль, как особый вид деятельности, направлен на разрешение указанной проблемы – обеспечивает поддержание актуального характера законодательства, а также совершенствование правотворчества.

В настоящее время нормоконтроль получает широкое практическое распространение, что способствует росту интереса к нему в юридической науке. Однако определенным барьером для теоретического осмысления института является его комплексный характер, который основывается на законодательном регулировании деятельности нормами нескольких отраслей права, особенностях применения нормоконтроля на разных уровнях правовой системы, многообразием предметов и субъектов его осуществления.

Дефиниция нормоконтроля до настоящего времени не получила единого теоретического обоснования и легального закрепления, в то время как в правоприменительной деятельности термин используется часто. Так, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации указывается на предмет конституционного нормоконтроля<sup>1</sup>, разъясняются основные положения абстрактного<sup>2</sup> и конкретного<sup>3</sup> нормоконтроля, выделяется правовая категория судебного нормоконтроля<sup>4</sup>.

Об актуальности темы исследования свидетельствуют последние изменения законодательства, более подробно регламентирующие институт нормоконтроля. Внесенные дополнения в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации : постановление Конституционного Суда РФ от 09 июля 2012 г. № 17-П // Российская газета. 2012. 20 июля (№ 165).

<sup>2</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности Закона Республики Башкортостан «О реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан» : определение Конституционного Суда РФ от 05 марта 2013 г. № 332-О // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) от 26.03.2013 г. (№ 0001201303260026).

<sup>3</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря к постановлению Конституционного Суда РФ от 14 мая 2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абз. 2 ч. 1 ст. 446 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова» // Российская газета. 2012. 30 мая (№ 121).

<sup>4</sup> По делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края : постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2012 г. № 26-П // Российская газета. 2012. 30 нояб (№ 277).

г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» распространяют сферу применения последующего конституционного нормоконтроля на акты, утратившие силу, но фактически регулирующие правоотношения<sup>1</sup>, а также устанавливают более детальную регламентацию предварительного конституционного нормоконтроля<sup>2</sup>. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусматривает единую модель общественного нормоконтроля на всех уровнях правотворчества в государстве. Указанные преобразования, с одной стороны, способствуют расширению сферы применения нормоконтроля, создавая более прочную законодательную базу, однако, с другой стороны, порождают новые проблемы в его реализации.

Комплексное и системное теоретическое обоснование предмета исследования будет способствовать более глубокому пониманию правовой природы и объема понятия нормоконтроля, повышению его эффективности.

Контроль за муниципальными правовыми актами является одним из наиболее значимых, поскольку данный уровень нормотворчества адресован наиболее широкому кругу граждан и охватывает их ежедневные и жизненно важные потребности. Закрепление на федеральном уровне принципа самостоятельного решения населением вопросов местного значения должно предопределять эффективность данной деятельности, однако наличие свободы местных органов власти в отсутствие должной законодательной регламентации контроля за муниципальными правовыми актами зачастую приводит к вседозволенности и нарушениям прав и свобод человека, являющихся высшей конституционной ценностью.

О востребованности применения института нормоконтроля на уровне местного самоуправления свидетельствуют статистические данные. В рамках предварительного нормоконтроля, осуществляемого органами прокуратуры, отрицательные заключения выносятся в отношении 13-15 % проектов муниципальных правовых актов<sup>3</sup>. Последующий судебный нормоконтроль за муниципальными правовыми актами в 5-6 раз превышает объем контрольной деятельности за региональными предписаниями и в большинстве своем завершается итоговым решением суда о признании недействующими оспоренных правовых актов<sup>4</sup>.

Вышеуказанные обстоятельства обосновывают актуальность комплексного изучения нормоконтроля на уровне местного самоуправления и подтверждают научную и практическую направленность темы диссертации.

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 23 мая 2014 г. : одобрен Советом Федерации 28 мая 2014 г.] // Российская газета. 2014. 6 июня (№ 127).

<sup>2</sup> О внесении изменения в статью 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 22 марта 2013 г. : одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 г.] // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1637.

<sup>3</sup> Сводные статистические сведения о работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов местного самоуправления за 2010-2014 гг. URL: <http://www.orenprok.ru/activity/statistics> (дата обращения: 01.09.2014).

<sup>4</sup> Сведения о практике рассмотрения федеральными судами дел за 2013 год. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=80&item=2508> (дата обращения: 01.09.2014).

**Степень научной разработанности** темы исследования. До настоящего времени комплексного исследования вопросов осуществления нормоконтроля на уровне местного самоуправления не проводилось, однако достаточно подробно изучены отдельные формы и виды нормоконтроля. К диссертациям с наибольшей теоретической и практической значимостью в данной сфере исследования относятся работы С. В. Никитина «Судебный нормоконтроль в гражданском процессе и арбитражном процессе» (М., 2010), Н. И. Ярошенко «Нормоконтроль: конституционно-правовые основы и роль в механизме конституционно-правовой ответственности» (Челябинск, 2006), Я. Е. Наконечного «Мониторинг в правотворчестве: проблемы теории и практики» (М., 2008), О. А. Коротковой «Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект» (М., 2010), А. В. Молотова «Абстрактный и конкретный судебный конституционный нормоконтроль в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации» (Тюмень, 2003) и другие.

В целях систематизации посвященных нормоконтролю научных исследований, а также формирования на их основе новых предположений в рамках диссертационной работы были проанализированы труды ученых в различных отраслях права. Для обоснования теоретических положений нашла свое отражение философская и политологическая литература.

**Теоретическую основу** настоящего исследования в части анализа общеправовых категорий, связанных с понятием нормоконтроля, составляют работы С.С. Алексеева, Ю.Г. Арзамасова, Д.Н. Бахраха, М.И. Байтина, Н.А. Власенко, П.П. Глущенко, А.В. Малько, Л.А. Морозовой, Г. И. Муромцева, М.В. Немытиной, В.С. Нерсисянца, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, В.А. Туманова, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина. Обоснование природы нормоконтроля через взаимосвязь с различными видами контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации проводится на основании трудов Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.В. Гошуляка, И.П. Ильинского, А.А. Клишаса, В.А. Кряжкова, А. В. Кудашкина, В. М. Лебедева, С.В. Никитина, М.А. Нуделя, А.Н. Савенкова, Б.В. Щетинина, Б.С. Эбзеева. Особенности нормоконтроля и нормотворчества на уровне местного самоуправления и муниципальных правовых актов, как предметов исследуемой контрольной деятельности, анализируются на разработках ученых С.А. Авакьяна, А.А. Акмаловой, Н.П. Алешковой, Н.А. Антоновой, И.В. Бабичева, И.В. Гранкина, Р.Ф. Васильева, О.Е. Кутафин, А.В. Леонтенкова, Т.С. Масловской, А.А. Сергеева, А.А. Уварова, В.В. Пылина, В.И. Фадеева, Л.Т. Чихладзе, Е.С. Шугриной и других.

**Объект исследования** представляет собой общественные отношения публично-правового характера по контролю за соответствием муниципальных правовых актов принципам конституционности и законности.

**Предметом исследования** является совокупность правовых норм, регулирующих порядок осуществления нормоконтроля в сфере местного самоуправления, а также теоретическая основа и практика его реализации.

**Цель диссертационной работы** составляет анализ и теоретическое обоснование целостной и комплексной нормоконтрольной деятельности в

Российской Федерации, выявление и изучение особенностей ее осуществления на уровне местного самоуправления; разработка предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование действующей правовой базы, регулирующей общественные отношения в исследуемой сфере, а также повышение эффективности контроля за муниципальными правовыми актами.

Для достижения поставленной цели **задачи исследования** были сформулированы следующим образом:

1) определить место нормоконтроля в системе контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации, выделив и охарактеризовав его основные элементы;

2) провести классификацию нормоконтроля, установив некоторые особенности его видов в сфере местного самоуправления;

3) исследовать предметы контроля за муниципальными правовыми актами;

4) систематизировать критерии нормоконтрольной деятельности, осуществляемой в отношении муниципальных правовых актов;

5) установить основные формы нормоконтрольной деятельности, применяемые на уровне местного самоуправления;

6) предложить способы увеличения эффективности нормоконтроля, в том числе ответственность за принятие не соответствующих требованиям муниципальных правовых актов;

7) определить особенности осуществления прокурорского и судебного нормоконтроля в сфере местного самоуправления.

**Методологическую основу** диссертации составляют обще- и частнонаучные методы исследования, многообразие которых опосредовано юридической природой нормоконтроля. Поскольку нормоконтроль не является институтом определенной отрасли права, а носит комплексный характер, опосредованный правовым регулированием большого количества нормативных правовых актов, применение различных методов строилось на соблюдении общих приемов и принципов юридической науки: всесторонности, объективности и других.

Ведущим методом исследования необходимо назвать диалектический, поскольку его применение позволило рассмотреть институт нормоконтроля в развитии, представить его взаимосвязи с иными видами контрольной деятельности в Российской Федерации, сделать вывод о том, что количественное разнообразие форм и видов нормоконтроля синтезировало самостоятельный и единый правовой институт. Благодаря использованию метода восхождения от абстрактного к конкретному процесс познания нормоконтроля привел к определению и анализу его особенностей в сфере местного самоуправления, а также отдельных его элементов: предметов, субъектов, критериев и других. Применение системно-структурного метода позволило установить взаимодействие составляющих институт элементов и определить нормоконтрольную деятельность как системную и комплексную.

К специальным и частнонаучным методам, применяемым в исследовании, в первую очередь, относится формально-юридический, с помощью которого были описаны и классифицированы критерии нормоконтроля, проведено отграничение

контрольной от надзорной деятельности, определены особенности и пробелы правовой регламентации отдельных видов нормоконтроля в сфере местного самоуправления. Сравнительно-правовой метод позволил провести сопоставление особенностей осуществления отдельных элементов нормоконтроля в Российской Федерации с их зарубежными аналогами. Применение лингвистического и формально-догматического методов сделало возможным сформировать дефиницию нормоконтроля и определить правовое содержание института. Благодаря применению метода правового моделирования нормоконтроль был представлен идеальной моделью деятельности всех возможных субъектов по «контролю за нормой» права. Совокупность всех указанных и иных методов познания, которые были применены в рамках исследования, позволила дать всестороннюю оценку нормоконтролю.

**Нормативная основа** исследования включает в себя анализ Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, в том числе, федеральных законов от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ Кодекса административного судопроизводства и иных; конституционных законов и законов субъектов Российской Федерации, определяющих региональные особенности осуществления некоторых форм и видов нормоконтроля и устанавливающих правовой статус региональных конституционных и уставных судов Республик Саха (Якутия) и Тыва, Свердловской области, Санкт-Петербурга и иных; подзаконных актов, особое внимание среди которых было уделено муниципальным правовым актам, принимаемым органами и должностными лицами местного самоуправления Оренбургской, Калужской, Костромской и Смоленской областей в сфере нормоконтроля; ряда договоров и соглашений правового характера. Общее число использованных нормативных правовых источников и документов составило сто девятнадцать.

**Эмпирическую базу** исследования составляет нормоконтрольная практика органов конституционной юстиции Российской Федерации, которая включает в себя деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по контролю за соответствием Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов, в том числе, федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также конституционный контроль, осуществляемый конституционными и уставными судами Республик Адыгея и Бурятия, Калининградской и Свердловской областей и иных субъектов Российской Федерации; нормоконтрольная деятельность судов общей юрисдикции и практика осуществления контроля за муниципальными правовыми актами органами прокуратуры, юстиции и общественного контроля. В целях всестороннего анализа института нормоконтроля использовались статистические данные и материалы различных периодических изданий.

**Научная новизна работы.** В диссертации предлагается авторская дефиниция нормоконтрольной деятельности, определяются ее составные элементы, выдвигаются новые правовые категории, устанавливаются их особенности применительно к контролю за муниципальными правовыми актами. В ходе исследования предлагаются возможные способы совершенствования нормативной базы, регулирующей правоотношения, складывающиеся в сфере контроля за муниципальными нормативными правовыми актами, а также механизмы повышения его эффективности.

Научная новизна диссертационного исследования отражается в следующих **выводах и положениях, выносимых на защиту:**

1. Нормоконтроль представляет собой комплексную контрольную деятельность, осуществляемую органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления, институтами гражданского общества, а также иными предусмотренными законодательством субъектами, и направленную на выявление в правотворческих проектах и действующих правовых актах, имеющих нормативное содержание, несоответствия требованиям принципов конституционности и законности, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, устранение последних и предотвращение возможности их повторного появления.

2. Исходя из концепции нормоконтроля как «контроля за нормой» его систему опосредуют предметы нормоконтроля: в зависимости от вида правового акта, имеющего нормативное содержание, устанавливаются различные субъекты, уполномоченные применять к нему универсальные или свойственные только данному виду формы нормоконтроля (механизмы осуществления).

3. В круг предметов нормоконтроля, осуществляемого на уровне местного самоуправления, предлагается включать все муниципальные правовые акты, имеющие нормативное содержание полностью или в части, и их проекты. Определить правовые акты, имеющие отдельные нормативные положения, которые наряду с нормативными правовыми актами подлежат нормоконтролю, предлагается следующим образом – это правовые акты, которые одновременно содержат в себе нормы права и индивидуальные правовые предписания, обеспечивающие их реализацию.

4. В рамках нормоконтроля за муниципальными правовыми актами, принятыми для осуществления отдельных государственных полномочий, прямая отмена и изменение проверяемого акта государственными органами рассматриваются как вторжение в компетенцию субъектов муниципального нормотворчества. Представляется, что по итогам нормоконтроля в сфере местного самоуправления государственными органами может быть применено только полномочие по указанию устранить выявленные правовые деформации. Предлагается внести изменение в законодательное регулирование нормоконтроля о том, что право на отмену и приостановление муниципальных правовых актов, принятых для осуществления отдельных государственных полномочий, есть только у самих органов и должностных лиц местного самоуправления, их принявших, или у суда.

5. Сделан вывод о том, что в целях повышения значимости общественного нормоконтроля необходимо придать ему императивный характер: законодательно предусмотреть, что общественный нормоконтроль является видом общественного контроля, определить правовые последствия его итоговых решений, в том числе, установить, что уклонение от рассмотрения итогового документа общественного нормоконтроля является основанием для обращения его субъектов в суд. Предлагается в целях обеспечения фактической независимости от представителей государственной и муниципальной власти на общественные советы при органах местного самоуправления законодательно распространять те же требования и запреты, что и к аналогичным субъектам на региональном и федеральном уровне.

6. Установлена проблема наличия в правовой системе муниципальных правовых актов, принятых до отмены нормативного установления, на его основе или в целях реализации, изменявших акт или вносивших в него дополнения. Акты, развивавшие положения отмененного предписания или взаимосвязанные с ним, своевременно не исключенные, не несут в себе практической значимости и придают хаотичный характер правовой системе. Включение в положение об отмене основного муниципального правового акта полного перечня взаимосвязанных с ним установлений, утративших силу, а также подлежащих отмене, в случае принятия их иными органами власти, позволит оптимизировать данный нормотворческий блок.

7. В целях систематизации требований, предъявляемых к качеству муниципальных правовых актов, критериями оценки предмета нормоконтроля предлагается считать существенные характеристики нормативного правового акта, которые проверяются субъектом нормоконтроля на предмет соответствия требованиям, предъявляемым к ним ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Предлагается установить возможность проведения любыми субъектами, в том числе органами прокуратуры и судами, нормоконтроля по всем систематизированным критериям: 1) целесообразность и полнота (решение актуальных задач правового регулирования); 2) конституционность; 3) законность; 4) юридико-технические критерии; 5) коррупциогенность.

8. Для повышения роли населения в осуществлении нормоконтроля на уровне местного самоуправления предлагается установить муниципально-правовую ответственность субъекта муниципального нормотворчества, избираемого жителями муниципального образования, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей перед ними по разработке и принятию муниципальных правовых актов, мерой которой является отзыв.

9. Принятие муниципального правового акта, в котором антикоррупционной экспертизой установлено наличие коррупциогенных факторов, должно рассматриваться как нарушение обязанности должностных лиц и членов выборных органов муниципального образования по соблюдению Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и иных федеральных законов. Результативным способом недопущения принятия и применения муниципальных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, может служить предостережение, как мера прокурорского реагирования, объявляемая субъектам, уполномоченным в сфере

нормотворчества, при выявлении в проектах их установлений правовых деформаций коррупциогенного характера.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертации состоят в системном и комплексном исследовании института нормоконтроля на уровне местного самоуправления, разработке и анализе его составных элементов, а также расширении теоретических знаний о контроле за муниципальными правовыми актами. Предложены авторские термины и дефиниции, расширяющие понятийно-категориальный аппарат науки конституционного и муниципального права. В качестве приложения к диссертации оформлены предложения по совершенствованию законодательства, направленные на практическую реализацию положений, выносимых на защиту.

Результаты диссертационного исследования могут служить базой для совершенствования деятельности государственного, муниципального и общественного субъектов нормоконтроля, а также для распространения международного нормоконтроля за муниципальными правовыми актами. Практическая значимость проявляется в возможности использовать положения диссертации в процессе преподавания учебных дисциплин: «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право» и «Административное право».

**Апробация результатов исследования** была осуществлена посредством публикации 18 научных статей и тезисов научных работ, общим объемом 7,3 п.л., из них восемь в изданиях, рецензируемых ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации. Основные выводы исследования были представлены на следующих научно-практических конференциях и правовом форуме: Всероссийская научно-теоретическая конференция «Актуальные вопросы развития государственности и правовой системы в современной России» (Оренбург, 2010), VIII Международная научно-практическая конференция молодых исследователей «Современные проблемы юридической науки» (Челябинск, 2012), Региональная научно-практическая конференция «Защита прав и свобод человека и гражданина по Российскому законодательству» (Оренбург, 2012), II Международная дистанционная научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы развития современных социально-экономических и общественных наук» (Ростов-на-Дону, 2012), Международный правовой форум «От Конституции Российской Федерации – к Евразийскому правовому пространству» (Оренбург, 2013), Региональная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы совершенствования законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина» (Оренбург, 2013), VII Международная научно-практическая конференция аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященная 150-летию земской реформы, «Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти» (Саратов, 2014), Региональная научно-практическая конференция «Теория и практика современной юридической науки» (Оренбург, 2014), IV Международная научно-практическая интернет-конференция «Актуальные проблемы современных общественных наук: диалог общества и власти» (Уфа, 2014). Отдельные положения работы выносились на обсуждение при проведении

практических занятий и интерактивных лекций на кафедре конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

Основные выводы и положения, выносимые на защиту, были апробированы в рамках взаимодействия Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Оренбургской области и Оренбургского института (филиала) Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) в целях проведения мониторинга правоприменения по вопросу организации местного самоуправления.

Структуру работы, опосредованную поставленными целями и задачами, составляют введение, три главы, объединяющие семь параграфов, заключение, список литературы и приложение с отдельными законодательными предложениями по результатам проведенного исследования.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** посредством общего анализа сферы нормоконтроля обосновывается актуальность работы, определяются объект и предмет исследования, ставится цель и намечаются задачи по ее достижению. Анализируется научная разработанность темы диссертации, раскрывается ее теоретическая, нормативная и эмпирическая основы, отмечается степень научной новизны, в рамках которой формулируются положения, выносимые на защиту, указывается практическая значимость исследования и сведения об апробации его результатов.

**Первая глава диссертации – «Общая характеристика института нормоконтроля»** – состоит из двух параграфов. В данной части работы детально исследуется комплекс теоретических вопросов, раскрывающих сущность и природу нормоконтрольной деятельности, анализируются основные элементы, составляющие ее содержание, уясняется место института в системе контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации, приводится классификация нормоконтроля с установлением особенностей применения некоторых его видов в сфере местного самоуправления.

В **первом параграфе «Нормоконтроль: место в системе контрольно-надзорной деятельности государства, понятие, основные элементы»** в целях установления содержательной стороны исследуемого института, рассматривается семантика определяющих его понятий контроля и надзора, а также проводится анализ связанных с нормоконтролем видов контрольной и надзорной деятельности государства. Исследование показало, что конституционный контроль и нормоконтроль, а также прокурорский надзор и нормоконтроль имеют ряд общих предметов, субъектов, механизмов, находящихся выражение в общих подинститутах (подвидах) – конституционном и уставном нормоконтроле и прокурорским нормоконтроле соответственно. Предполагается, что все виды экспертиз нормативных правовых актов и их проектов входят в объем понятия нормоконтроля, являясь его формами. Судебный нормоконтроль является видом исследуемой деятельности.

Собственное содержание нормоконтроля обосновывается в рамках анализа понятия нормативности посредством установления его целей и задач, объектов, предметов и субъектов. Предложено определить ведущим элементом нормоконтроля предмет – правовые акты, имеющие нормативное содержание, на основании чего систематизирована вся деятельность по контролю за нормативностью правовых предписаний. Соединение в одном правовом акте нормативных и индивидуальных положений не соответствует в полной мере принципам правовой системы России, поэтому предполагается временный характер данного положения – рекомендации по разграничению разного характера установлений в отдельные правовые акты рассматривается в качестве цели проводимого в отношении смешанных муниципальных правовых актов нормоконтроля.

В обосновании предложенной концепции разрабатываются цели нормоконтрольной деятельности: обеспечение должной реализации принципов конституционности и законности, построение и функционирование упорядоченной правовой системы, совершенствование и увеличение эффективности правового поля, установление правовой государственности высокого уровня. В качестве основных задач деятельности рассматриваются: установление соответствия проверяемых актов предъявляемым ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации требованиям; устранение выявленных недостатков; профилактика и недопущение повторного появления таких нарушений.

Объектом нормоконтрольной деятельности предлагается определить правоотношения публично-правового характера по осуществлению нормотворческой деятельности, а также непосредственно или опосредованно связанные с ними. Отмечается, что исследуемый институт невозможно отнести к единой отраслевой принадлежности, нормоконтроль в зависимости от объекта регулирования может носить конституционно-правовой, административно-правовой или муниципально-правовой характер. Критерии нормоконтроля, на наш взгляд, составляют требования, соответствие которым обеспечивает высокое качество правовых актов.

Представляется необходимым выделять различные уровни нормоконтроля: федеральный, региональный и муниципальный, в зависимости от места предмета, нормативного правового акта или акта, имеющего отдельные нормативные положения, в системе источников права Российской Федерации.

Во **втором параграфе «Классификация нормоконтрольной деятельности, особенности ее видов в сфере местного самоуправления»** указывается на то, что формирование стройной классификации нормоконтрольной деятельности в целях уяснения объема понятия исследуемого института необходимо за счет перечисления всех видов (меньших по объему понятий), входящих в его состав. В качестве основной классификации нормоконтроля рассмотрено деление его на виды в зависимости от субъекта осуществления. Профессионализм и компетентность субъектов нормоконтроля является первоосновой его качества. В ходе исследования определяются четыре вида субъектов контроля за муниципальными правовыми актами:

государственный, муниципальный и общественный, а также потенциальный – международный. Указывается на то, что на уровне местного самоуправления включение представителей международного права в число лиц, уполномоченных на нормоконтрольную деятельность, необходимо, поскольку для ряда муниципальных правовых актов установлена обязательность соответствия международным стандартам; в силу увеличения объема межгосударственного сотрудничества муниципалитетов, а также в целях обеспечения интересов населения приграничных территорий. Определение иных видов нормоконтроля осуществляется в целях отражения сущности института с учетом особенностей его осуществления на муниципальном уровне: 1) по характеру взаимоотношений подконтрольного и контролирующего субъекта: внутренний и внешний; 2) по времени проведения: предварительный (превентивный, предупредительный) и последующий (репрессивный); 3) по объему: общий (полный) и специальный (частичный); 4) по форме проведения: абстрактный (непосредственный) и конкретный (опосредованный); 5) по обязательности проведения: обязательный и факультативный (инициативный); 6) по правовым последствиям результата: рекомендательный и императивный; 7) по содержанию: формальный и материальный; 8) по действию во времени (обратной силе) результатов контроля: *ex tunc* (лат. с более раннего момента), *предопределяющий* восстановление предшествующего положения и возмещение ущерба, причиненным изданием незаконного нормативного правового акта, и *ex nunc* (лат. с настоящего момента), не предусматривающий указанного.

**Вторая глава «Отдельные аспекты осуществления нормоконтроля в сфере местного самоуправления»** посвящена комплексному исследованию отдельных элементов нормоконтрольной деятельности на уровне местного самоуправления. Подробный анализ проведен в отношении предметов нормоконтроля и основных форм его осуществления, а также деформаций муниципальных правовых актов, выявляемых в ходе нормоконтрольной деятельности, факторов их распространения и ответственности, применяемой в сфере исследования. Анализируются особенности контроля за муниципальными правовыми актами в сравнении с федеральным и региональным уровнями нормоконтроля. Предлагаются способы повышения эффективности нормоконтроля за муниципальными правовыми актами и профилактические меры, направленные на его совершенствование.

**В первом параграфе «Предметы и критерии нормоконтроля в сфере местного самоуправления»** в целях уяснения различных аспектов нормоконтроля на уровне местного самоуправления определяются особенности муниципального нормотворчества, подчеркивается тесная взаимосвязь данных видов деятельности.

Отмечается, что в случае издания муниципальных правовых актов, не соответствующих требованиям принципов конституционности и законности, формируется нисходящая спиралевидная форма развития правоотношений, которая может привести к не соответствию законодательству и Конституции Российской Федерации всей правовой деятельности в сфере местного самоуправления. Нормоконтроль устраняет внутренние образования, несущие

негативные последствия для развития правоотношений в сфере муниципального нормотворчества, и способствует позитивному его преобразованию. Исследуемая деятельность обеспечивает качество муниципального правового акта или поддерживает «оптимальное состояние» весь цикл его существования.

Приводится классификация правовых актов, принимаемых на уровне местного самоуправления, в зависимости от характера их предписаний, стадии принятия, формы, юридической силы, а также предмета правового регулирования. Отмечается, что преградой в осуществлении контроля за муниципальными правовыми актами является отсутствие упорядоченной системы определения характера предписаний акта в зависимости от его формы, а также наличие большого числа актов, содержащих одновременно нормативные и индивидуально-правовые установления. К муниципальным правовым актам с отличающимися друг от друга характеристиками применяются разные виды нормоконтроля или особые формы его осуществления. Так, судебный нормоконтроль осуществляется только в отношении действующих и нормативных муниципальных правовых актов, а в отношении проектов муниципальных правовых актов органами прокуратуры не может быть принесен протест на несоответствие его закону.

В работе систематизируются критерии нормоконтроля в сфере местного самоуправления, которые, несмотря на широкий перечень предметов проверки, формулируется единообразно, исходя из задач деятельности. Делается вывод о том, что конституционность и законность являются универсальными критериями, проверка по соблюдению требований которых осуществляется любыми субъектами нормоконтроля, в то время как соблюдение и контроль за юридико-техническими требованиями возможны при обладании специалистом знаний в области лингвистики, общей теории права и юридической грамоты. Указывается на то, что коррупциогенность является специфическим критерием, предусматривающим проведение только антикоррупционной экспертизы, и предлагается устранить некоторые дублирующие критерии конституционности и законности коррупциогенные факторы. В рамках исследования критериев нормоконтроля выделяются типичные деформации муниципальных правовых актов.

**Во втором параграфе «Основные формы нормоконтроля в сфере местного самоуправления»** анализируются отдельные аспекты наиболее распространенных механизмов осуществления нормоконтрольной деятельности. Обосновывается, что формы нормоконтроля представляют собой совокупность способов и средств осуществления контроля за нормативными правовыми актами, свободно применяемых в различных его видах или в строго определенных. Делается вывод о том, что мониторинг и экспертиза муниципальных правовых актов, как применяемые практически любыми субъектами и в отношении всей совокупности муниципальных правовых актов, являются универсальными формам нормоконтроля.

Мониторинг и экспертиза нормативных правовых актов, отражают динамику и статику нормоконтроля соответственно. Мониторинг муниципальных правовых актов обладает плановым характером, позволяющим последовательно

отслеживать все изменения нормативного правового акта с учетом развития или модификации регулируемых общественных отношений, либо с точки зрения новых редакций актов обладающих более высокой юридической силой. Отмечается особая значимость и тесная взаимосвязь с нормоконтролем мониторинга правоприменения, планового контроля за индивидуальными правовыми актами. Обосновывается положение тем, что данная форма контроля позволяет выявить закономерности в правоприменении, свидетельствующие о правовых деформациях нормативных правовых актов, на основе которых изданы индивидуальные правовые установления, кроме того, в тех случаях, когда индивидуальные правовые акты не соответствуют закону, невозможно правомерное применение нормативных правовых актов. Проведена дифференциация с точки зрения настоящего исследования между терминами мониторинг нормативных правовых актов и правовой мониторинг, соотносящимися как часть и целое, так как помимо нормативных правовых актов предметами правового мониторинга могут выступать правовое поле, реализация права законодательной инициативы и другие. Проанализированы термины экспертиза нормативных правовых актов и правовая экспертиза нормативных правовых актов, которые, наоборот, соотносятся как целое и часть, поскольку экспертиза нормативных правовых актов может носить правовой, научный и специализированный (отраслевой) характер.

В рамках экспертизы нормативный правовой акт исследуется в том состоянии, в котором находится в момент проведения проверки, предшествующие изменения не рассматриваются. Отмечается, что экспертиза нормативных правовых актов часто осуществляется на содержательной стадии мониторинговой деятельности, сочетание данных форм нормоконтроля позволяет соединить их положительные характеристики, необходимые для всесторонней оценки правового акта и подготовки научно обоснованных предложений по его совершенствованию. Стадии проведения экспертизы нормативных правовых актов соответствуют мониторинговым, но кроме них, на наш взгляд, необходимо выделяют подготовительную и итоговую, на которых устанавливаются дополнительные обязанности и возможности субъектов, применяющих данную форму нормоконтроля.

Государственная регистрация муниципальных правовых актов (включение в единый регистр муниципальных нормативных правовых актов, регистрация уставов, изменений к ним) является основной формой нормоконтроля, поскольку применяется ко всем его предметам. Государственная регистрация уставов муниципальных образований является формой предварительного нормоконтроля и носит разрешительный характер. Отмечается, что отказ в регистрации производится только по объективным критериям, которые содержательно являются правовыми деформациями.

Включение нормативов, принятых на уровне местного самоуправления, в государственный регистр муниципальных нормативных правовых актов носит уведомительный характер. Отмечается, что в рамках юридической обработки норматива, обязательной стадии данной формы нормоконтроля, выявляются правовые деформации, а также определяются такие характеристики акта, как

нормативность и взаимосвязь с иными актами муниципальных образований. Последнее в большинстве своем носит субъективный характер и в равной степени зависит от квалификации исполнителя в регионе и на местах. Устранило бы отчасти указанную проблему закрепление легально разработанного определения нормативности.

**В третьем параграфе «Ответственность в сфере муниципального нормотворчества и иные механизмы совершенствования нормоконтроля»** обосновывается, что для обеспечения высокого качества нормоконтроля на уровне местного самоуправления необходимо не только выявлять и устранять посредством нормоконтрольной деятельности конкретные правовые деформации, но устанавливать и искоренять их причины.

Объективными причинами правовых деформаций и, как следствие, высокой потребности в нормоконтроле на уровне местного самоуправления являются пробельность и нестабильность законодательства; отсутствие унифицированной модели муниципального нормотворчества; невысокий уровень информационной открытости муниципальной власти и недостаточное финансирование местных бюджетов. К субъективным причинам необходимо отнести недостаточность кадрового обеспечения муниципальных нормотворческих органов, отягощающуюся потребностью в высокой квалификации специалистов, пассивность муниципального нормотворца, порождаемую, в том числе, слабой разработкой вопросов ответственности за ненадлежащее правотворчество, оторванность органов местного самоуправления от интересов населения.

Предлагаются различные механизмы совершенствования нормоконтрольной и нормотворческой деятельности: создание образовательных профессиональных программ по основам нормоконтрольной деятельности, а также центров правовой поддержки муниципалитетов, в качестве основной деятельности которых выступал бы инициативный предварительный научный нормоконтроль. В качестве альтернативы предлагается дистанционная форма правовой помощи – размещение на официальном сайте научного учреждения специального раздела, который будет содержать единую базу сложных вопросов местного правотворчества и научно обоснованных ответов на них.

Анализ применяемой в сфере нормоконтроля ответственности, предусмотренной статьями 73, 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», показал, что содержательно она является процессуальной, а не муниципально-правовой. Таким образом, обосновывается необходимость установления отзыва выборного субъекта муниципального нормотворчества в качестве меры муниципально-правовой ответственности за принятие установлений, не соответствующих требованиям принципов конституционности и законности. Предложенное также окажет влияние на моральное сдерживание незаконных действий субъектов муниципального нормотворчества и будет стимулировать его на качественное и профессиональное исполнение своих обязанностей, что можно рассматривать в качестве позитивной ответственности.

Подчеркивается, что негативные правовые последствия для органов и должностных лиц, уполномоченных на принятие муниципальных правовых актов, ненадлежаще исполняющих свои обязанности, могут носить также дисциплинарный или общественный характер. В качестве потенциальной формы ответственности общественного характера рассматривается опрос граждан, как способ выражения недоверия субъекту муниципального нормотворчества. Опрос граждан, а также предупреждение со стороны государственного органа субъекта федерации должны влечь за собой юридически значимый результат. Развивает эти положения предложение проводить голосование по наиболее важным вопросам или по требованию населения персонифицировано и обнародовать его результаты. Располагая данными о том, что конкретные депутаты голосовали за принятие незаконных актов, избиратели на следующих выборах не будут их поддерживать, следовательно наступит своеобразная «отложенная» ответственность.

**Третья глава «Отдельные виды нормоконтроля в сфере местного самоуправления»** содержит анализ видов нормоконтроля, осуществляемых в сфере местного самоуправления органами прокуратуры и судами, сделан вывод об их результативности и высокой эффективности.

**В первом параграфе «Особенности осуществления нормоконтроля в сфере местного самоуправления органами прокуратуры»** раскрываются отдельные аспекты прокурорского надзора за законностью и отсутствием коррупциогенных факторов, являющихся подотраслями надзора за исполнением законов. Режим прокурорского реагирования в рамках нормоконтроля за муниципальными правовыми актами квалифицирован по характеру результатов как императивно-консультативный, по предмету контроля – выборочный, в силу объема нормоконтрольной деятельности, выполняемой органами прокуратуры, фактически непрерывный. Отмечено, что основное отличие прокурорского нормоконтроля от судебного в том, что его результаты не имеют непосредственную силу государственного принуждения.

Представляется необходимым законодательно закрепить положения, санкционирующие прокурорский надзор за муниципальными правовыми актами по критерию их соответствия не только закону, но и иным актам различной юридической силы. Отсутствие возможности применения мер прокурорского реагирования при выявлении противоречий, например, распоряжений глав местных образований решениям представительных органов местного самоуправления или постановлениям органов исполнительной власти субъектов федерации приводит к нестабильности муниципальной правовой системы.

Для обеспечения эффективности предварительного прокурорского нормоконтроля предлагается законодательно закрепить обязанность органов и должностных лиц, уполномоченных на принятие муниципальных нормативных правовых актов, направлять проекты их установлений в органы прокуратуры, поскольку в ряде случаев субъект муниципального нормотворчества сознательно уклоняется от предварительного нормоконтроля, что приводит к принятию незаконных актов и их применению в нарушение прав граждан и организаций. В ходе исследования данного вида нормоконтроля предлагается установить

перечень форм муниципальных правовых актов, имеющих нормативное содержание, подлежащих предварительному надзору со стороны прокуратуры.

Предлагается дифференцировать способы воздействия субъектов нормоконтроля по результатам проведения прокурорского, судебного или иного его видов в зависимости от различных причин наличия в муниципальных актах противоречий законодательству или коррупциогенных положений. В небольших муниципальных образованиях велика вероятность допущения правовых деформаций муниципальных правовых актов из-за недостатка практической деятельности, опыта принятия нормативов либо в силу отсутствия высшего профессионального образования в области юриспруденции, в крупных муниципалитетах – больше возможностей для сознательного незаконного нормотворчества. Поскольку причины нарушений в различных муниципальных образованиях будут тоже различны от «добросовестного заблуждения» до прямого умысла, это должно учитываться при выборе мер прокурорского и иного реагирования и возможных последствий для субъектов муниципального нормотворчества.

Во втором параграфе **«Особенности осуществления судебного нормоконтроля в сфере местного самоуправления»** отмечается, что судебные органы, реализуя процедуры нормоконтроля, обеспечивают реальное воплощение системы сдержек и противовесов. Подчеркивается и обосновывается последующий характер судебного нормоконтроля за муниципальными правовыми актами. Указывается на то, что в сфере местного самоуправления судебный нормоконтроль осуществляется двумя видами органов: конституционной юстиции и судами общей юрисдикции. Данные виды отличаются друг от друга субъектами проведения, критериями их определения (подведомственностью), механизмом реализации и правовыми последствиями.

Обращено внимание на отсутствие возможности осуществления контроля за муниципальными правовыми актами на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации. Основной закон государства обладает прямым действием, поэтому в Уставах муниципальных образований или иных муниципальных правовых актах могут напрямую отражаться конституционные установления, которые не получили развитие в других нормативах. Также возможны ситуации, когда муниципальные правовые акты соответствуют основному закону, а региональные или федеральные правовые акты, регулирующие ту же сферу общественных отношений, содержат противоречащие ему предписания, механизм подтверждения соответствия Конституции РФ муниципальных правовых актов фактически отсутствует. В этой связи предлагается закрепить за Конституционным Судом Российской Федерации полномочия по нормоконтролю за уставами муниципальных образований. Правом проведения данного вида нормоконтроля не представляется возможным наделить конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, а также суды общей юрисдикции, поскольку это противоречит общей концепции конституционного контроля в Российской Федерации.

Обосновывается, что в целях недопущения утраты императивного характера нормоконтроля по критериям целесообразности и полноты, с учетом

предложенного в работе уточнения в действующую модель административного нормоконтроля, необходимо ввести все критерии, систематизированные в исследовании, в круг требований, на предмет соответствия которым суд должен проверять муниципальный правовой акт, имеющий нормативное содержание.

Указывается на необходимость установления в качестве обеспечительной меры нормоконтрольного производства приостановления муниципальных правовых актов, в отношении которых применяются проверочные процедуры, а также на взаимосвязь распределения бремени доказывания и презумпции конституционности (законности) оспоренного акта.

Вносится предложение о том, что исполнение судебного решения, принятого в результате нормоконтроля в отсутствие в муниципальном образовании печатного издания – официального источника опубликования акта, признанного недействующим, должно быть осуществлено путем размещения на информационном стенде администрации муниципального образования.

В **Заключении** обосновывается необходимость осуществления нормоконтроля на муниципальном уровне в целях обеспечения законности всей правовой системы, охраны и защиты прав, свобод и интересов местного населения и каждого гражданина. Подводятся итоги диссертационной работы, излагаются основные выводы и предложения, сформулированные в результате проведенного исследования.

**По теме диссертации опубликованы следующие статьи и тезисы научных работ:**

**К публикациям в ведущих рецензируемых журналах, аккредитованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, относятся:**

Соколова, А. И. Об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за принятие незаконных актов [Текст] / А. И. Соколова // Известия ОГАУ. – 2012. – № 5 (37). – С. 266-269.

1 Соколова, А. И. О нормоконтроле за неопубликованными (незарегистрированными) нормативными правовыми актами в сфере местного самоуправления [Текст] / А. И. Соколова // Вестник ОГУ. – 2012. – № 3 (139). – С. 178-183.

2 Соколова, А. И. Муниципальные правовые акты как объекты нормоконтроля [Текст] / А. И. Соколова // Известия ОГАУ. – 2013. – № 2 (40). – С. 268-270.

3 Соколова, А. И. Понятие и правовая природа института нормоконтроля [Текст] / А. И. Соколова // Вестник ОГУ. – 2013. – № 3 (152). – С. 178-183.

4 Соколова, А. И. Нормоконтроль на муниципальном уровне: дискуссионные аспекты осуществления органами прокуратуры [Текст] / А. И. Соколова // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА (выпуск семнадцатый). – Оренбург, 2013. – С. 122-126.

5 Соколова, А. И. Критерии качества муниципальных правовых актов, как предмета нормоконтроля [Текст] / А. И. Соколова // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА (выпуск девятнадцатый). – Оренбург, 2014. – С. 27-31.

6 Соколова, А. И. Профилактические меры субъектов нормоконтроля, направленные на улучшение качества муниципальных правовых актов [Текст] / А. И. Соколова // Известия ОГАУ. – 2014. – № 4 (48). – С. 245-248.

7 Соколова, А. И. Отдельные аспекты судебного нормоконтроля в сфере местного самоуправления [Текст] / А. И. Соколова // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА (выпуск двадцать третий). – Оренбург, 2015. – С. 24-27.

#### **Статьи, опубликованные в иных научных изданиях**

8 Соколова, А. И. Проблемы оспаривания нормативных правовых актов, не опубликованных (не зарегистрированных) в установленном порядке [Текст] / А. И. Соколова // Актуальные вопросы развития государственности и правовой системы в современной России: материалы ежегодной Всероссийской научно-теоретической конференции 16 выпуск. – Оренбург : Типография ИП «Морозова С.И.», 2010. – С. 42-45.

9 Соколова, А. И. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за принятие актов, не соответствующих закону: миф или реальность [Текст] / А. И. Соколова // Ученые записки. Выпуск 8. Защита прав и свобод человека и гражданина по Российскому законодательству: сборник научных трудов / под ред. И. А. Ворониной. – Оренбург : ООО ИПК «Университет», 2012. – С. 190-198.

10 Соколова, А. И. Об ответственности муниципального законодателя за принятие незаконных актов [Текст] / А. И. Соколова // Современные проблемы юридической науки: материалы VIII Международной научно-практической конференции молодых исследователей (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 4-5 мая 2012 г.) : в 2-х ч. – Челябинск: ООО «Издательство «Полиграф-мастер», 2012. – Ч. II. – С. 33-34.

11 Соколова, А. И. Особенности осуществления нормоконтроля на муниципальном уровне органами прокуратуры [Текст] / А. И. Соколова // Проблемы и перспективы развития современных социально-экономических и общественных наук: психология, экономика, педагогика, социология, юриспруденция, политология: сборник трудов II Международной дистанционной научно-практической конференции, 30 октября 2012 года / под науч. ред. доцента О. П. Чигишевой. – Ростов-на-Дону : Издательство международного исследовательского центра «Научное сотрудничество», 2012. – С. 81-86.

12 Соколова, А. И. О нормоконтроле в Российской Федерации [Текст] / А. И. Соколова // Ученые записки. Выпуск 9. Актуальные вопросы совершенствования законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина: сборник научных трудов / под ред. Н. Ю. Волосовой. – Оренбург : ООО ИПК «Университет», 2013. – С. 326-335.

13 Соколова, А. И. Экспертиза как универсальная форма нормоконтроля на уровне местного самоуправления [Текст] / А. И. Соколова // Ученые записки. Выпуск 10. Теория и практика современной юридической науки: сборник научных трудов / под ред. О.В. Левченко. – Оренбург : ООО ИПК «Университет», 2014. – С. 246-255.

14 Соколова, А. И. О деформациях муниципальных правовых актов, выявляемых в ходе нормоконтроля, как препятствиях в реализации прав и законных интересов [Текст] / А. И. Соколова // Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов: проблемы теории и практики / под ред. канд. юрид. наук В. Ю. Панченко, канд. юрид. наук А. А. Петрова. – М. : Юрлитинформ, 2015. – С. 364-376.

15 Соколова, А. И. Об отдельных формах нормоконтроля за муниципальными правовыми актами [Текст] / А. И. Соколова // Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти: материалы VII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 150-летию земской реформы. Выпуск 7. – Саратов : Издательство «Саратовский источник», 2014. – С. 166-170.

16 Соколова, А. И. Общественный нормоконтроль на уровне местного самоуправления [Текст] / А. И. Соколова // Евразийский Союз Ученых (ЕСУ). – 2014. – № 4 (ЧАСТЬ 10). – С. 77-79.

17 Соколова, А. И. О субъектах общественного нормоконтроля за муниципальными правовыми актами [Текст] / А. И. Соколова // Актуальные проблемы современных общественных наук: диалог общества и власти : материалы IV Междунар. науч.-практ. интернет-конф. – Уфа : БАГСУ, 2014. – С. 184-189.

**Соколова Анна Игоревна**

**Нормоконтроль в сфере местного самоуправления**

Диссертационная работа посвящена комплексному исследованию нормоконтроля с установлением особенностей его осуществления в сфере местного самоуправления. Определено место института в системе контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации, посредством уточнения общих предметов и субъектов. Установлены основные элементы нормоконтрольной деятельности, определено их содержание. Предложена авторская дефиниция нормоконтроля, ориентированная на предмет деятельности – правовые акты, имеющие нормативное содержание. Проведена классификация нормоконтрольной деятельности с установлением особенностей применения ее видов в сфере местного самоуправления. Исследованы предметы нормоконтроля и основные формы его осуществления на муниципальном правовом уровне. Систематизированы критерии нормоконтрольной деятельности, а также проанализированы деформации муниципальных нормативных правовых актов, выявляемые в ходе исследуемой контрольной деятельности, причины широкого распространения контроля в сфере местного самоуправления. Исследованы отдельные положения контроля за муниципальными нормативными правовыми актами, осуществляемого органами прокуратуры и судами. Предложены способы повышения эффективности нормоконтроля в сфере местного самоуправления, в частности установление мер муниципально-правовой ответственности, и профилактические меры, направленные на его совершенствование.

**Sokolova Anna I.**

**Control of normativity at the local government level.**

The thesis is devoted to complex research of the control of normativity with the establishment features of its implementation at the local government level. Defined the place of the institute in the system of control and supervisory activities of the Russian Federation, by clarifying general objects and subjects. The basic elements of the control of normativity are determined by their contents. The author's definition of the control of normativity is focused on the object of activity – legal acts with normative content. The control of normativity is classified with the establishment of the specific application of its species in the area of local government. Studied objects of the control of normativity and basic forms of its implementation at the municipal legal level. Criteria of the control of normativity are systematized, deformation of municipal legal acts identified during the study of control activity and causes widespread control in the sphere of local government are analysed. Certain provisions of control over municipal normative legal acts carried out by prosecutors and the courts are investigated. Ways to improve the effectiveness of normative control over municipal legislation, in particular the establishment of measures of municipal liability, and preventive measures for its improvement are suggested.