

Андрей Викторович Безруков

*Профессор кафедры конституционного,
административного и муниципального права Сибирского
федерального университета, профессор кафедры
государственно-правовых дисциплин Сибирского
юридического института МВД России,
доктор юридических наук
E-mail: abezrukov@bk.ru*

**Формирование механизма публично-властного контроля как
средства обеспечения конституционной законности
и правопорядка
(рецензия на кандидатскую диссертацию Д. Ц. Хобракова
«Система публично-властного контроля за законностью
муниципальных нормативных правовых актов», защищенную
19.06.2025 в диссертационном совете при Академии управления
МВД России; научный руководитель – доктор юридических
наук, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор
И. Ю. Скуратов. Улан-Удэ, 2024. 196 с.)**

Аннотация. В публикации представлен развернутый анализ и оценка диссертации Дмитрия Цыбиковича Хобракова «Система публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Рассмотрены концептуальные основы сущности системы публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов. Положительно оценивая работу в целом, рецензент обращает внимание на некоторые недочеты и спорные моменты, в том числе на недостаточно раскрытый потенциал системы публично-властного контроля как средства обеспечения конституционной законности и укрепления правопорядка. Сформулированы предложения и рекомендации, направленные на развитие идеи и проведение конституционно-правовых исследований по тематике публично-властного контроля в контексте укрепления конституционного правопорядка. В развитие научного концепта рецензируемого исследования доказана необходимость анализа не только системы, но и формирования конструкции механизма публично-властного контроля как средства обеспечения конституционной законности и правопорядка.

Ключевые слова: Конституция РФ, система публично-властного контроля, механизм публично-властного контроля, правопорядок, конституционная законность, законность муниципальных нормативных правовых актов, органы публичной власти.

Andrey Viktorovich Bezrukov
*Professor of the department of Constitutional,
Administrative, and Municipal Law, Siberian Federal
University; Professor of the department of State and Legal
Disciplines, Siberian Law Institute, Ministry of Internal
Affairs of Russia; Doctor in Law*

**How to Form a Mechanism of Public-Authority Control Applying It as
a Means of Ensuring Constitutional Legality and Order
(review of the candidate's dissertation of D. Ts. Khobrakov "The
System of Public-Authority Control over the Legality of Municipal
Regulatory Legal Acts", defended on June 19, 2025, at the dissertation
council at the Academy of Management of the Ministry of Internal
Affairs of Russia; scientific supervisor - Doctor of Law, Honored
Lawyer of the Russian Federation, Professor I. Yu. Skuratov. Ulan-Ude,
2024. 196 p.)**

***Annotation.** This publication presents a comprehensive analysis and evaluation of Dmitry Tsybikovich Khobrakov's dissertation, "The System of Public-Authority Oversight of the Legality of Municipal Regulatory Legal Acts," submitted for the degree of Candidate of Laws in specialty 5.1.2 – "Public Law (State-Legal) Sciences."*

The paper examines the conceptual foundations of the system of public-authority oversight of the legality of municipal regulatory legal acts. While positively assessing the work overall, the reviewer draws attention to certain shortcomings and controversial issues, including the under-utilized potential of the public-authority oversight system as a means of ensuring constitutional legality and strengthening the rule of law. Proposals and recommendations are formulated for developing the concept and conducting constitutional and legal research on the topic of public-authority oversight in the context of strengthening the constitutional rule of law. In developing the scientific concept of the peer-reviewed study, the need to analyze not only the system but also the design of the public oversight mechanism as a means of ensuring constitutional legality and law and order is demonstrated.

***Keywords:** Constitution of the Russian Federation, public oversight system, public oversight mechanism, law and order, constitutional legality, legality of municipal regulatory legal acts, public authorities.*

Проблемы правового регулирования публично-властного контроля за законностью нормативных правовых актов и обеспечением правопорядка традиционно изучаются не только теорией права, но многими юридическими науками (конституционным, административным, международным, муниципальным правом), в отраслевом и межотраслевом форматах составляют предмет публично-правовых наук, в первую очередь конституционной доктрины, и содержательно вполне вписываются в тематику, соответствующую паспорту научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Конституция РФ устанавливает исходные конституционные основы организации и осуществления публичной власти, которые конкретизируются и развиваются в российском законодательстве, реализуются уполномоченными органами публичной власти.

Одной из задач указанных органов является обеспечение конституционного правопорядка и законности, в том числе законности муниципальных нормативных правовых актов, поскольку многочисленность муниципалитетов, недостаточная укомплектованность их профессиональными кадрами препятствуют консолидации нормативной правовой системы и эффективности их функционирования. Кроме того, продуктивность деятельности органов местного самоуправления во многом зависит от

того, насколько существующие механизмы публично-властного контроля способны выявлять недостатки муниципального правотворчества.

Представленное соискателем диссертационное исследование выполнено на актуальную и значимую тему, что обусловлено особым предназначением и ролью публично-властного контроля в обеспечении законности муниципальных нормативных правовых актов.

Диссертационное исследование отличает комплексный подход, который заключается в формировании системы научных представлений о публично-властном контроле за законностью муниципальных нормативных правовых актов и определении направлений его дальнейшего совершенствования. Система публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов как правовой феномен мало исследована в научной литературе, поэтому рецензируемая научная работа ощутимо восполняет пробел в ее изучении.

В условиях актуализации общественно-политических процессов, направленных на укрепление суверенитета государства, повышение эффективности государственного и муниципального управления, приобретает особую значимость тематика проведенного исследования.

Обоснованно диссертант увязывает проблемы обеспечения законности муниципальных нормативных правовых актов с недостаточной эффективностью муниципального контроля (с. 14). Соответственно требует развития идея выстраивания не только системы, но и формирования механизма публично-властного контроля за законностью нормативных правовых актов, включая муниципальные нормативные правовые акты.

Диссертационное исследование содержательно, теоретически и практически насыщено, написано в надлежащем научном стиле, в целом приемлемо структурировано. Заметно, что автор, изучив достаточное количество нормативно-правовых источников и соответствующей специальной литературы, предметно разбирается в исследуемой проблематике.

Представленное диссертационное исследование содержит значительное число положений, подтверждающих актуальность темы и научную новизну полученных результатов.

Диссертантом обосновывается необходимость комплексного исследования основных конституционных характеристик публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов, выявление проблем при его осуществлении, а также выработка конкретных рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

В числе достоинств работы также следует отметить: выявление особенностей содержания и элементов системы публично-властного контроля; установление закономерностей развития отдельных уровней реализации публично-властного контроля; разработку комплекса конструктивных предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Работу концептуально и практически насыщает наличие статистических данных и практических примеров (с. 67, 75, 80–83, 94–95), результатов анкетирования практических работников, размещенных в приложениях диссертации (с. 187–196).

Оценивая новизну представленного диссертационного исследования, следует учитывать, что до настоящего времени осуществлялись теоретические разработки лишь отдельных видов публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов, в то время как комплексный анализ системы и/или формирование механизма публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов не проводились.

Вместе с тем внимательное ознакомление с диссертацией выявило некоторые вопросы, недочеты, упущения или спорные моменты.

1. Принимая в целом избранную структурную композицию диссертационного исследования, тем не менее следует обратить внимание на его недостаточно конструктивную последовательность. Так, в первой главе изначально целесообразным представляется рассмотреть структурные элементы системы публично-властного

контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов (параграф 3), предваряя освещение понятия и видов публично-властного контроля за законностью рассматриваемых актов (параграф 2), а уже затем раскрыть законность муниципальных нормативных правовых актов как предмет публично-властного контроля (параграф 1).

2. Определяя научную новизну исследования, диссертант обоснованно связывает и рассматривает государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов в виде единой системы, функции публичной власти и социально-правового явления (с. 11 диссертации, с. 10 автореферата). Логически продолжая и развивая такой концепт, в третьем положении, выносимом на защиту, и в тексте работы (с. 13, 42—43) диссертант формулирует ключевое определение исследования — системы публично-властного контроля за законностью муниципальных правовых актов. Однако содержание и структура такой «системы» вполне встраиваются, наполняют и образуют соответствующий публично-властный механизм, что, возможно, и следовало заложить в предмет диссертации. Мало того, в работе явно недостает четкого соотношения таких ключевых понятий, как «система» и «механизм», «законность» и «конституционная законность».

3. В отдельных положениях, выносимых на защиту, не совсем точно сформулированы концептуальные идеи автора и/или не вполне очевидно просматривается научная новизна. Так, формулируя первое положение, выносимое на защиту, диссертант начинает с вывода, а не с предложений, обоснований и авторских идей. Увы, соискатель не вполне четко содержательно отличает положения, выносимые на защиту, и выводы по разделам работы. Четвертое положение, выносимое на защиту, соискатель сводит к констатации, лишь завершая законодательным предложением, что целесообразно размещать в других частях исследования (практическая значимость, приложения и т. д.) (с. 13). Между тем некоторые концептуальные идеи, содержащиеся в тексте работы (с. 123—124), имело смысл отразить в весьма немногих положениях, выносимых на защиту.

В третьем положении, выносимом на защиту, диссертант выделяет государственный, муниципальный контроль и прокурорский надзор в качестве уровней, а не форм или видов публично-властного контроля за законностью муниципальных правовых актов (с. 12—13), в дальнейшем (в шестом положении, выносимом на защиту, и в тексте работы) предлагая муниципальный контроль рассматривать как основной уровень (с. 14, 128—150). Таким образом, не просматривается раздел ключевых категорий: уровень, форма и вид реализации публично-властного контроля.

4. Весьма спорна идея диссертанта и попытка обоснования целесообразности выделения прокурорского надзора в качестве отдельного уровня реализации публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов (с. 13, 103—127). Несмотря на продемонстрированную в диссертации специфику прокурорского надзора, его выделение и отдельное рассмотрение требует более серьезного обоснования. Вместе с тем недостаточно уделено внимание президентскому, парламентскому и правительственному видам контроля (с. 59—61), функции полпреда Президента РФ в федеральном округе неточно освещены, а именно, акцент следует сделать на координацию и контроль (с. 59).

5. Диссертант справедливо отмечает, что законодательно не закреплены единые критерии нормативности правовых актов (с. 85), тем не менее из работы не просматривается, что они сформированы судебной практикой. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П установлено, что признаками нормативности могут обладать акты, содержащие разъяснения законодательства, формально не относящиеся к нормативным актам.

Кроме того, нормативность правового акта определяется с учетом п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». Признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом власти или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Другой момент: как соотносятся предложение диссертанта об отмене обязательного изучения прокурорами всех муниципальных нормативных правовых актов, переходе к практике проверки их законности только при наличии основания (с. 123) и предложенное им законодательное определение рассматриваемого прокурорского надзора как постоянной деятельности, а не только при наличии оснований? (с. 127).

Высказанные предложения, замечания и вопросы не влияют на общее благоприятное впечатление о рецензируемой работе и не снижают ее положительной оценки.

В последующем диссертанту и его единомышленникам можно рекомендовать обратить внимание на необходимость разработки конструкции механизма публично-властного контроля, обстоятельно и системно рассмотреть такой механизм в контексте обеспечения конституционной законности и правопорядка, уделить особое внимание сотрудничеству органов публичной власти и общественности при реализации различных форм и видов публично-властного контроля, в том числе за законностью муниципальных нормативных правовых актов.

Пристатейный библиографический список

1. Агibalова О. Ю., Агibalов Ю. В. Контроль и надзор в системе публичной власти : учеб. пособие / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Воронежский филиал. Воронеж : Научная книга, 2024.

2. Безруков А. В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России. М. : Юстицинформ, 2018.

3. Хобраков Д. Ц. Система публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов : дис. ...канд. юрид. наук. Улан-Удэ, 2024.

References

1. Agibalova O. YU., Agibalov YU. V. Kontrol' i nadzor v sisteme publichnoy vlasti : ucheb. posobie / Rossijskaya akademiya narodnogo hozyajstva i gosudarstvennoj sluzhby pri Prezidente RF, Voronezhskij filial [Control and Supervision in the Public Authority System: Textbook / Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Voronezh Branch]. Voronezh : Nauchnaya kniga [Publishing house], 2024.

2. Bezrukov A. V. Konstitucionno-pravovoj mekhanizm obespecheniya pravoporyadka organami publichnoy vlasti v Rossii [Constitutional and Legal Mechanism for Ensuring Law and Order by Public Authorities in Russia]. M. : YUsticininform [Publishing house], 2018.

3. Hobrakov D. C. Sistema publichno-vlastnogo kontrolya za zakonnost'yu municipal'nyh normativnyh pravovyh aktov : dis. ...kand. jurid. nauk [The System of Public Authority Control over the Legality of Municipal Regulatory Legal Acts: dissertation for Candidate in Legal sciences]. Ulan-Ude, 2024.