

В совет по защите диссертаций на
соискание ученой степени кандидата
наук, на соискание ученой степени
доктора наук 24.2.271.02 на базе
Федерального государственного
бюджетного образовательного
учреждения высшего образования
«Байкальский государственный
университет»
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11

**Отзыв официального оппонента
на диссертацию Шестиной Анжелики Размиковны
на тему: «Организационно-правовые модели замещения
должности руководителя исполнительно-распорядительного
органа муниципального образования без прямого участия
населения», представленную на соискание ученой степени
кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 –
Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

За последние годы российское государство и российская правовая система прошли серьёзную школу модернизации законодательства о местном самоуправлении и его приближение к реальной действительности.

Согласно ч. 2 ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в муниципальных образованиях «наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом». Одной из важных фигур местного самоуправления, к которому неизменно приковано внимание законодателя, является руководитель исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в лице главы местной администрации, замещающего должность по контракту с представительным органом муниципального образования, либо должность главы муниципального

образования. При этом в последнем варианте форма избрания подвергается постоянному реформированию с целью поиска его оптимальной модели, обеспечивающей не только соответствие принципам народовластия, но и реализацию концептуально новых требований к высшему должностному лицу местного самоуправления, в рамках провозглашённого укрепления единства системы публичной власти в Российской Федерации. Практически к каждому избирательному циклу вносятся значительные изменения в порядок проведения выборов. Порой федеральный законодатель отменяет целые блоки, задействующие институт выборов для наделения полномочиями соответствующей должности (в частности, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации). Вызывает также опасение фактическое вмешательство федерального и регионального законодателя в сферу компетенции местного самоуправления в вопросе наделения полномочиями главы муниципального образования, в результате которого может быть реализован только один из вариантов, предусмотренных частью 2 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, минуя выборы.

Подобное положение дел вызывает потребность в разработке единой модели свободных выборов, которая отвечала бы действующим мировым стандартам и которую в последующем можно было бы реализовать в Российской Федерации на соответствующем законодательном уровне. При этом в данном вопросе особо важно прийти к общему пониманию (консенсусу) в том, что должна в себя включать указанная концепция, а также законодательные акты какого уровня необходимо задействовать в этом случае, чтобы гарантировать жизнеспособность данной модели.

В этом отношении диссертационное исследование А.Р. Шастиной, посвященное обозначенной проблематике, представляется, безусловно, актуальным и значимым, поскольку в нем содержится решение данной научной задачи, имеющей значение как для развития науки конституционного права, так и для внедрения демократических основ Российской Федерации в практику муниципального строительства.

Диссертант в своей работе ставит цель — разработать концептуальные теоретические положения должной конституционно-правовой модели свободных выборов для Российской Федерации. При этом указанная модель должна выступать национальным (внутригосударственным) избирательным стандартом, которая вбирает в себя опыт международного правового регулирования данной сферы общественных отношений, а также учитывает специфику Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели, решения выдвинутых в работе задач, а также обоснования полученных выводов и предложений диссертант задействует значительное число нормативных правовых актов, материалы судебной практики. Особо следует отметить проведенное автором исследование международно-правового, а также зарубежного регулирования обозначенной проблематики с целью формирования правового понимания свободных выборов как избирательного стандарта, в рамках которого проводится анализ международно-правовых и зарубежных нормативных правовых актов.

Помимо исследования международного и зарубежного законодательства, степень обоснованности выдвигаемых А.Р. Шестиной научно-теоретических положений, выводов и рекомендаций обусловлена тем, что они основываются на изучении фундаментальных и прикладных трудов отечественных и зарубежных ученых в области конституционного и муниципального права, проблематики организации местного самоуправления. В своем исследовании соискатель также опирается на действующее законодательство Российской Федерации, муниципальные правовые акты, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, правоприменительную практику Верховного Суда Российской Федерации. Обоснованность теоретических положений и практических рекомендаций, сформулированных в диссертации, также подтверждается тем, что диссертантом были использованы как общенаучные методы познания, так и специальные методы.

Достоверность полученных А.Р. Шастиной результатов определяется тем, что теоретико-методологическая основа работы построена на объективном анализе как зарубежного, так и российского законодательства, муниципального нормотворчества и правоприменительной практики. В диссертации учтены основные достижения государственно-правовой науки в понимании категорий «организационно-правовая модель», «организация местного самоуправления», «должность». Проведенное государственно-правовое исследование согласовывается с ранее опубликованными научными трудами по данной тематике.

Личное участие автора в получении научных результатов состоит в том, что содержащиеся в диссертации выводы, научно-теоретические положения и практические рекомендации сделаны А.Р. Шастиной самостоятельно, отражены в положениях, выносимых на защиту, и достаточно апробированы как в научных публикациях, так и на научно-практических конференциях. Основные научные результаты исследования опубликованы в 16 научных публикациях автора, 7 — в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Научная новизна данной диссертационной работы обусловлена целями и задачами, поставленными соискателем, базируется на авторской методологии и заключается в комплексном монографическом характере исследования организационно-правовых моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, и их специфических характеристик при отсутствии прямого участия населения. При этом авторское видение базируется на достаточно подробном анализе муниципального опыта правового регулирования данного вопроса, а также практики реализации моделей замещения рассматриваемой должности без прямого участия населения. Автором предложено собственное правовое понимание организации местного самоуправления, а также выделены критерии, которые, в конечном итоге, оказывают в государстве существенное влияние на формирование организационно-правовых моделей

замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения (стр. 10—11).

Структура диссертационной работы А.Р. Шастиной выстроена с учетом целей и задач исследования. Во введении автор доказывает актуальность избранной им темы, анализирует степень ее разработанности в науке, определяет теоретическую базу исследования, а также ее методологическую, нормативную и эмпирическую основы. Сформулирована и обоснована научная новизна исследования, представлены основные положения, выносимые на защиту (9 позиций), дана оценка научной и практической значимости исследования, приведены сведения о его апробации.

Глава 1 диссертации А.Р. Шастиной посвящена предпосылкам определения моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения. В ней автор обращается к зарубежному опыту организации местного самоуправления, проводит соответствующую классификацию организационных систем.

В главе 2 диссертации соискатель достаточно подробно и обстоятельно анализирует требования к кандидатам на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (стр. 91-124), порядок организации и проведения конкурса для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (стр. 124-146), а также особенности правового регулирования избрания и назначения руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (стр. 146-172).

Таким образом, анализ диссертационного исследования позволяет сделать вывод о том, что представленная работа является законченным научным трудом, отвечающим требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Вместе с тем, как и любой научной труд, диссертация А.Р. Шастиной содержит ряд замечаний, вопросов и дискуссионных положений, требующих дополнительного уточнения и аргументации.

1. Диссертант ссылается на Европейскую хартию местного самоуправления как на действующий на сегодняшний день международный договор Российской Федерации (стр. 18, 54, 77-79). Однако, учитывая, что диссертация А.Р. Шастиной была размещена на сайте университета 19 апреля 2023 года, а Федеральный закон «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» (включая и Европейскую хартию местного самоуправления) принят 28 февраля 2023 года, корректнее было бы упоминать этот акт в прошедшем времени. Это замечание касается и упомянутых в эмпирической базе работы докладов Конгресса местных и региональных властей Совета Европы о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, актов в области местного самоуправления Европейской комиссии за демократию через право.

2. На стр. 44 упоминается доклад Европейского комитета по местному самоуправлению, но отсутствует ссылка на этот документ.

3. Диссертант дает определение понятия «организация местного самоуправления», но нередко в работе упоминает более распространенное в научной среде словосочетание «организационные основы местного самоуправления» (стр. 18, 47, 48). Как соотносятся данные понятия, совпадают ли они, по мнению автора и почему он отдает предпочтение первому?

4. Представляется, что вынесенное на защиту второе положение не нуждается в доказывании в силу своей очевидности.

5. Представляется спорным предложение, сформулированное в положении 9 о необходимости закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» доведения конкурсной комиссией до населения муниципального образования сведений об участниках конкурса «в установленном ею объеме». Непонятно, почему этот объем должна произвольно устанавливать конкурсная

комиссия. Очевидно, объем необходимых сведений должен быть определен в муниципальном нормативном правовом акте – положении о конкурсе.

6. Необходимо пояснить, что конкретно имеется в виду в утверждении о том, что органы государственной власти окажут существенное влияние на дальнейшее формирование организационных основ местного самоуправления и выбор организации муниципальной власти в России (стр. 45).

7. В научной литературе ведется дискуссия относительно необходимости заключения трудового договора избранного на должность главы муниципального образования. Так, профессор Академии труда и социальных отношений А.А. Сергеев считает целесообразным применение ст. 17 ТК РФ к депутатам, выборным должностным лицам местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, полагая, что трудовые отношения с ними возникают на основе юридического состава, включающего избрание (главный юридический факт) и оформление срочного трудового договора (дополнительный юридический факт - действие обеспечительного характера) (см.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд. /под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. С. 140; Сергеев А.А. О трудовых правах выборных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13. С. 25). И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов, указывающие на то, что депутат и глава муниципального образования обладают правами и обязанностями, относящимися к сфере трудового права, считают вполне логичным распространение на них общего правового статуса муниципальных служащих с необходимыми изъятиями и дополнениями (см.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 2000. С. 201).

Диссертант справедливо указывает на отсутствие в законодательстве терминологической дифференциации, отражающей различия в статусе руководителя исполнительно-распорядительного органа, обусловленные способом замещения должности, в частности, в трудовых правоотношениях,

но приводит в пример лишь запись в трудовой книжке лица, совмещающего полномочия главы муниципального образования и главы местной администрации (стр. 64). А каково мнение диссертанта в отношении трудового договора с таким лицом?

8. На стр. 81 диссертант пишет: «В настоящее время, полную свободу в определении собственных организационных структур, муниципальным образованиям предоставили только 3 субъекта Российской Федерации из 85». Вместе с тем на момент размещения диссертации на сайте в сети Интернет (19 апреля 2023 года) субъектов РФ было уже 89 (с 30 сентября 2022 года, то есть с даты подписания договоров о принятии в состав Российской Федерации и образовании в ее составе четырех новых субъектов).

9. На стр. 82 Н.С. Бондарь указан как действующий судья Конституционного Суда Российской Федерации, однако он с 1 ноября 2020 года пребывает в отставке. На стр. 82 упоминается «представитель Государственной Думы Д. В. Вяткин». Непонятно, о каком представительстве идет речь?

Высказанные предложения и замечания не снижают общей высокой положительной оценки проведенного автором научного исследования. Необходимо отметить, что в целом работа А.Р. Шастиной представляет собой самостоятельное и достаточно полное исследование по актуальной научной проблеме. Предложения, высказанные соискателем, могут быть применены при проведении дальнейших доктринальных исследований по указанному вопросу, в законотворческой и правоприменительной практике.

Основные положения, представленные в диссертационном исследовании, нашли отражение в 16 научных публикациях автора. Автореферат диссертации соответствует основным идеям и выводам, содержащимся в работе.

Таким образом, изучение диссертации Шастиной Анжелики Размиковны на тему «Организационно-правовые модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения»,

представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), позволяет сделать вывод о том, что данное диссертационное исследование является самостоятельной научно-квалифицированной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей важное значение для развития государственно-правовой науки.

Диссертация А.Р. Шастиной соответствует паспорту специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), отвечает всем требованиям, предъявляемым к подобного рода работам, предусмотренным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации № 842 от 24 сентября 2013 г. (в ред. от 18 марта 2023 г.), а ее автор — Анжелика Размиковна Шастина заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по результатам публичной защиты.

Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
Почетный работник высшего
профессионального образования России

С.В. Нарутто

12 сентября 2023 года

Почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая - Кудринская, д. 9.

Эл. почта: msal@msal.ru

тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 405)

ПОДПИСЬ

ЗАВЕРЯЮ

Начальник отдела

Управления кадров Л.Б. Красильников

«12» 09 2023 г.

