

ОТЗЫВ

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

Поправки, внесенные в статьи 131 и 132 Конституции РФ в 2020 году, закрепили вхождение органов местного самоуправления наряду с органами государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации, подтвердили возможность органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, их взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Одной из форм такого взаимодействия является конкурсное замещение должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования обусловленное необходимостью профессионального управления на местах в современных российских условиях.

Несмотря на наличие научных статей, посвященных проблеме замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, проблемы, связанные с отсутствием в этом процессе прямого участия населения, исследованы не конца, особенно в контексте перспективы дальнейшего обсуждения проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, который предусматривает новую модель

замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без участия населения.

Можно констатировать, что диссертационное исследование А.Р. Шатиной является первым комплексным исследованием правового регулирования современных способов замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования во взаимосвязи с трансформацией организационных основ местного самоуправления.

Сказанное определяет актуальность диссертационного исследования Шатиной Анжелики Размиковны на тему: «Организационно-правовые модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения».

Диссертация А.Р. Шатиной структурирована логично и грамотно, что способствовало достижению поставленной цели исследования.

Список использованной литературы отражает глубину проделанной автором работы, поскольку включает: международные документы, федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ, муниципальные нормативно-правовые акты, конституции зарубежных стран; труды российских и зарубежных ученых, перечень которых весьма внушителен.

Вместе с тем диссертантом проведено и прикладное исследование – проанализированы решения Конституционного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, информационно-аналитические материалы о развитии местного самоуправления в РФ. В диссертационном исследовании приведены статистические данные, характеризующие сделанные автором диссертационного исследования выводы.

Рецензируемая диссертационная работа характеризуется научной новизной проведенного исследования и основных положений, выносимых

на защиту. Так, научная новизна исследования заключается в выявлении общего и особенного в организации конкурса для избрания главы муниципального образования и назначения главы местной администрации, что обусловлено их различным правовым статусом в структуре органов местного самоуправления. Исследование содержит авторские предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики в данной сфере.

На основе проведенного анализа зарубежного опыта реализации моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа без прямого участия населения, автор приходит к выводу, что в муниципалитетах, которые не являются густонаселенными и не обладают большой территорией, признанный профессионализм руководителя исполнительно-распорядительного органа уравнивает отказ от его прямых выборов, обеспечивая баланс публичных и частных интересов местного сообщества.

Можно считать обоснованным мнение автора о целесообразности изменения терминологии действующего российского законодательства с целью обособления понятий «глава муниципального образования» и «глава местной администрации» для отражения специфики избрания и назначения на должность, обеспечивающей различный правовой статус в структуре органов местного самоуправления.

Заслуживает поддержки мнение исследователя о необходимости нормативного закрепления процедуры изменения персонального состава конкурсной комиссии, в целях предотвращения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые конкурсной комиссией решения.

Интересным и заслуживающим поддержки представляется мнение автора диссертации о том, что поскольку должность руководителя исполнительно-распорядительного органа связана с принятием единоличных

публично-властных решений, это несовместимо с наличием у лица, претендующего на ее замещение, политико-правовой связи с иностранным государством. Как явствует из ст. 36 и ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, одним из оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации является прекращение гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранные граждане, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, обладают правом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Это позволит избежать правовой коллизии, в которой, с одной стороны, наличие иностранного гражданства у гражданина Российской Федерации является препятствием для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа, а отсутствие гражданства Российской Федерации у гражданина иностранного государства – не является. Следовательно, данное ограничение следует распространить в полной мере и на иностранных граждан.

В работе совершенно справедливо отмечается в качестве пробела в правовом регулировании процедуры проведения конкурса по отбору кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования недоступность информации об участниках конкурса местному сообществу. В связи с этим высказано заслуживающее поддержки предложение о необходимости дополнить часть 2.1 Федерального закона № 131-ФЗ следующим положением: «сведения об участниках конкурса, представленные при их выдвижении, доводит до населения муниципального образования конкурсная комиссия, в установленном ею объеме».

Обоснованность и достоверность выводов и положений, сформулированных диссертантом, обеспечивались:

- Совокупностью методов: диалектического, функционального, формально-юридического, теоретико-прогностического, логического,

системного, анализа, дедукции, сравнительного, исторического, институционального и междисциплинарного. Применение перечисленных методов позволило автору диссертации исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, всесторонне и объективно.

- Корректным использованием нормативно-правовых актов международного, федерального, регионального и местного уровней, значительного числа монографических исследований, их творческим осмыслением и критическим восприятием.

- Анализом эмпирического материала, содержащегося в решениях Конституционного Суда РФ и решениях других судебных органов, изучением практики замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа ряда муниципальных образований.

Отмечая достоинства диссертационного исследования, следует высказать некоторые критические замечания.

1) На стр. 68 диссертационного исследования есть утверждение, что к числу проблем правового регулирования относится «чрезмерное, наделение муниципалитетов вопросами местного значения при отсутствии достаточного собственного финансирования для решения всех поставленных перед исполнительно-распорядительным органом задач». Конкретных примеров, подтверждающих данный вывод, в работе не приведено. Кроме того, возникает вопрос, кто, кроме органов местного самоуправления, должен решать вопросы местного значения?

2) В пункте 5 положений, вынесенных на защиту, выдвинут и обоснован тезис «об обязательной роли конкурсной комиссии в процедуре замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения, состоящей в оценке профессионального образования и (или) профессиональных знаний и навыков участников конкурса». Поскольку это

положение закреплено в статьях 36 и 37 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. №131 вряд ли можно его признать содержащим научную новизну.

3) Автор диссертации подвергает критике некоторые муниципально-правовые акты, регулирующие порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования. В частности, критике подвергнуто содержащееся в муниципальном нормативно-правовом акте города Арзамас положение, согласно которому право на участие в конкурсе имеют граждане, имеющие высшее образование, определённый стаж работы или муниципальной (государственной) службы. Автор не согласна что в г. Южноуральске отсутствие высшего профессионального образования является основанием для отказа в регистрации кандидата (стр. 101 диссертации). Можно сделать вывод, что А.Р. Шатина считает возможным признать профессиональным управленцем человека, который не имеет высшего образования и хотя бы минимального стажа работы или муниципальной (государственной) службы.

4). Характеризуя порядок проведения конкурса на заседании конкурсной комиссии, автор упускает вопрос о возможности или не возможности присутствия на таком заседании представителей как рядовых избирателей, так и представителей политических партий, общественных объединений, членами которых являются претенденты на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

5). Автор диссертации в качестве концептуальной особенности модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения признает отсутствие непосредственной связи кандидата на должность с местным населением, которая возникает при прямом избрании главы муниципального

образования или из состава представительного органа. Возникает вопрос: как в таких условиях обеспечить деятельность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в интересах местного сообщества?

Высказанные замечания носят частный, дискуссионный характер и не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация Анжелики Размиковны Шатиной на тему: «Организационно-правовые модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения» отвечает требованиям п. 9–14 Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней».

Таким образом, Анжелика Размиковна Шастина заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2.- Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор

кафедры правового обеспечения

государственной и муниципальной службы

Института государственной службы и управления

Российской академии народного хозяйства и

государственной службы при Президенте РФ

ФГБОУ

Нудненко Лидия Алексеевна

Контактные данные:

Тел. 7- 903-566-22-34, e-mail: nudnenko@rambler.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена
диссертация: 12.00.02 – «конституционное право; муниципальное право».

Адрес места работы: 119571, Москва, проспект Вернадского, 82

1 сентября 2023 г.

г. Москва