

«УТВЕРЖДАЮ»

Ректор

ФГАОУ ВО «ОмГУ им. Ф. М.

ского»

Технических наук, доцент

С.В. Замятин

«15» сентября 2023 г.

## ОТЗЫВ

ведущей организации федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского» на диссертацию Шестиной Анжелики Размиковны по теме «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

### I. Актуальность темы исследования

Одним из важных разделов государственно-правовой науки является исследование проблем организации публичной власти и публичного управления. Система местного самоуправления в постсоветской России с момента ее возрождения находится в состоянии непрерывного реформирования, с одной стороны, вызванного изменениями в государственной политике, с другой – обусловленного потребностями местных сообществ в эффективном решении органами местного самоуправления широкого круга вопросов в экономических, социальных, культурных и иных сферах.

Новые вызовы, конфликты и угрозы во внешнеполитической сфере подтвердили необходимость консолидации правовых ресурсов для формирования и дальнейшего развития сильного, компетентного, эффективного, экономически независимого местного самоуправления – что, в том числе, должна обеспечивать деятельность исполнительно-

распорядительного органа муниципального образования (местной администрации), руководство которой на принципах единоначалия осуществляет глава администрации. При этом согласно ч. 2 ст. 37 Закона 2003 г. главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Между тем, отсутствие какой-либо четкой позиции федерального законодателя в регулировании соотношения статуса и, соответственно, полномочий главы муниципального образования, и главы местной администрации обусловили необходимость выработки организационно-правовых моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

В этой связи проведение комплексного сравнительно-правового исследования А.Р. Шастиной различных способов замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования является своевременным и значимым для развития местного самоуправления, науки муниципального права, способствует углубленному пониманию муниципального народовластия и анализу того, насколько оно может быть реализовано без прямого участия населения в процедуре замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, что свидетельствует об актуальности диссертации А.Р. Шастиной. Дополнительным подтверждением этого служит проект нового закона в декабре 2021 г. внесенный в ГД ФС РФ, предусматривающий, в том числе новый способ замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения.

Таким образом, тема диссертации А.Р. Шастиной создает возможность для как нельзя лучшего сочетания глубокого теоретического осмысления важной для науки муниципального права проблематики с внесением

предложений, направленных на улучшение законодательной работы в сфере организации местного самоуправления. В этой связи поставленные в рецензируемой диссертации проблемы и в целом тематика исследования представляются весьма актуальными.

## **II. Научная основа, цели, структура и методология работы**

Обоснованность научных положений и выводов соискателя не вызывает сомнений, так как в их основе лежит глубокое и всестороннее исследование значительного числа теоретических работ (список использованных источников включает 262 наименования), характеризующих проблему замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

Отдельно заслуживает внимания использование автором работ иностранных исследователей, изданных за рубежом и переведенных диссертантом на русский язык самостоятельно. Кроме того, часть юридической базы диссертационного исследования (26 источников) составляют акты органов правосудия – постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, судебные акты Верховного Суда Российской Федерации. Обращение к судебной практике означает, что автор осознает спорность действующих положений законодательства в данной сфере и учитывает это при формулировании собственных предложений.

Общий объем специальных научных, нормативно-правовых и правоприменительных юридических источников представляется вполне достаточным для достижения поставленной А.Р. Шастиной цели исследования. Ею является «выявление модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения, основанные на профессионализации деятельности органов местного самоуправления, разработка предложений по совершенствованию законодательства и

правоприменительной практики, с целью повышения эффективности местного самоуправления в Российской Федерации» (с. 6).

Достижение цели осуществлено путем решения ряда исследовательских задач. К ним относятся:

- изучение зарубежного опыта организации местного самоуправления и выявление факторов, оказывающих влияние на сокращение прямого участия населения;

- исследование генезиса формирования современного многообразия подходов к организации местного самоуправления в России;

- определение места должности руководителя исполнительно-распорядительного органа в организационной структуре местного самоуправления;

- обоснование приоритетного направления в правовом регулировании существующих моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в Российской Федерации;

- выявление специфики организационно-правовых моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения;

- определение критериев единых требований к личным и профессиональным качествам кандидатов на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования;

- разработка конкретных предложений по совершенствованию правового регулирования порядка проведения конкурса для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования как в законодательных, так и в муниципальных правовых актах.

Структура диссертационного исследования включает введение, две главы, включающие шесть параграфов, и заключение. Во введении (с. 3 - 16) А.Р. Шастина обосновывает актуальность темы; характеризует степень ее

разработанности; формулирует объект, предмет, цели и задачи исследования, его теоретико-методологическую и правовую основу, научную новизну и практическую значимость исследования, кратко раскрывает основные положения и выводы, выносимые на защиту.

В первой главе (с. 17-90) анализируются предпосылки определения моделей замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения. В параграфе 1.1. автор анализирует российский и зарубежный опыт организации местного самоуправления и приходит к выводу, что в настоящее время совершенствование местного самоуправления направлено на изменение организационных основ местного самоуправления посредством внедрения в организационную структуру местного самоуправления назначенного, а не избранного руководителя исполнительно-распорядительного органа. В параграфе 1.2. диссертант исследует организационную структуру органов местного самоуправления и место в ней руководителя исполнительно-распорядительного органа. Соискатель рассматривает многочисленные точки зрения ученых на понимание и содержание категорий «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы» (с. 55-57) и вырабатывает свои критерии разграничения указанных терминов. В параграфе 1.3. автор анализирует закрепленные в законе модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования и выделяет слабые и сильные стороны каждой из моделей.

Вторая глава (с. 91- 171) посвящена проблемам теории и практики замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. В параграфе 2.1. автор проводит подробный анализ установленных законодателем требований, предъявляемых к кандидатам на должность руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. Вполне обоснованным представляется вывод соискателя, что требования к

профессиональному образованию и профессиональным знаниям и навыкам кандидатов на должность главы муниципального образования должны формироваться в соответствии с квалификационными требованиями к кандидатам на должность главы местной администрации, предусмотренными статьей 9 Федерального закона № 25-ФЗ (с. 122). В параграфе 2.2. диссертант исследует порядок организации и проведения конкурса для замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа и выявляет пробелы правового регулирования, вносит свои предложения и замечания. В параграфе 2.3. автор рассматривает особенности правового регулирования избрания и назначения руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

В заключении подведены основные итоги исследования и сформулированы выводы, к которым пришел диссертант.

Таким образом, избранная А.Р. Шастиной структура диссертации вполне приемлема для творческого и всестороннего раскрытия темы исследования, отвечает ее целям и задачам.

Для достижения поставленной цели и решения обусловленных ею задач диссертантом используются как обще-, так и частнонаучные методы исследования. Автор квалифицированно применяет метод системного анализа, логический, функциональный, а также сравнительно-правовой, формально-юридический, теоретико-прогностический и иные методы.

### **III. Научная новизна работы**

Диссертация А.Р. Шастиной обладает научной новизной, являясь одним из первых в отечественной науке муниципального права исследованием монографического характера, посвященным теоретическим и практическим проблемам замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения.

Рассматриваемая работа представляет собой оригинальный научный труд, носящий целостный по форме и законченный по содержанию характер. Со многими изложенными в нем положениями следует согласиться.

Плодотворной представляется отраженная в первом положении идея автора о корреляции между порядком замещения должности (формирования органа) и компетенцией должностного лица (органа местного самоуправления).

Вполне обоснованным представляется вывод автора, что федеральное законодательство, предусматривающее вероятность замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования иностранным гражданином, постоянно проживающим на территории Российской Федерации, не соответствует смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой, иное гражданство, как факт наличия политико-правовой связи с иностранным государством у гражданина Российской Федерации, является препятствием для замещения должности, связанной с принятием единоличных публично-властных решений (с. 11-12; с. 103-104).

Особого внимания заслуживает предложение автора установить законодательный запрет на назначение на должность председателя конкурсной комиссии, обладающего правом решающего голоса, из числа лиц, представляющих главу субъекта Российской Федерации (с. 13).

Безусловно, положительным аспектом диссертационного исследования является использование диссертантом метода сравнительно-юридического анализа, в ходе которого были выявлены общие черты и различия муниципальных систем России и зарубежных стран.

Заслуживает поддержки предложение диссертанта о том, что отсутствие в муниципальном правовом акте, регулирующем порядок проведения конкурса, критериев, по которым должна происходить оценка его участников, предоставляет конкурсной комиссии необоснованно широкие возможности при принятии решения (с. 141). Данный вывод автора

подкрепляется анализом судебной практики коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Вызывает интерес предложение диссертанта законодательно закрепить требование по доведению сведений об участниках конкурса на должность главы муниципального образования до жителей муниципального образования. Так как отсутствие у населения муниципального образования информации об участниках такого конкурса, как верно подмечает автор, противоречит природе муниципальной власти и публичному характеру должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (с. 14).

#### **IV. Спорные положения**

Давая положительную оценку проведенному исследованию А.Р. Шастиной, следует в то же время отметить, что оно, как и любая творческая работа, несмотря на отмеченные достоинства, не лишено определённых недостатков, содержит некоторые спорные положения, обсуждение которых в ходе защиты диссертации поможет углубленному анализу проведенной автором работы:

1. Автор в первом выносимом на защиту положении сущностно определяет организацию местного самоуправления как систему органов и должностных лиц местного самоуправления, в которой порядок формирования, замещения должности предопределяет их особенности, выделенные диссертантом (с. 10). Между тем, если речь не идет об организации как юридическом лице, «организация» классически определяется в философии и праве в деятельностном контексте, как процесс формирования структуры явления, его устройство: «1) Действие по глаг. организовать; 2) Строение, устройство, структура чего-н.» (Толковый словарь русского языка: В 4 т. — М.: Сов. энцикл.: ОГИЗ; Т. 2: Л — Ояловеть / под ред. Д.Н. Ушакова, 1938); «1) Упорядоченность, согласованность взаимодействия более или менее дифференцированных и

автономных частей целого, обусловленная его строением; 2) Совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого» (Философский энциклопедический словарь / Сост.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983); «деятельность, направленная на обеспечение скоординированного, основанного на внутренней дисциплине функционирования управляемого объекта» (Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М.: Юринформцентр, 2005).

Потому более правильным видится исключение из предложенного автором определения слов «системы органов и должностных лиц местного самоуправления, в которой» и дефиниция организации местного самоуправления как порядка формирования органов местного самоуправления, замещения должностей, обуславливающих выделенные автором особенности.

Термин «система органов местного самоуправления» является достаточно устоявшимся в теории муниципального права, объективных предпосылок для его замены термином «организация местного самоуправления» не усматривается. Потому понимание организации местного самоуправления именно как системы органов требует дополнительного авторского обоснования в ходе публичной защиты.

2. Исходя из содержания второго положения, выносимого на защиту (с. 10-11), и текста работы в целом (с. 72-73, 85-66), диссертант относит избрание главы муниципального образования из состава представительного органа к модели замещения должности руководителя местного исполнительно-распорядительного органа с прямым участием населения. В обоснование автор приводит участие населения в выдвижении кандидатов в депутаты (один из которых впоследствии может стать главой исполнительно-распорядительного органа) и осознание такой возможности электоратом (с. 73). Между тем приведенные примеры характеризуют прямое участие населения в получении лицом исключительно статуса депутата. В замещении

таким лицом должности главы исполнительно-распорядительного органа население, даже если осознает такую перспективу при избрании его депутатом, принимает лишь опосредованное (косвенное) участие. Ю.В. Благов в диссертационном исследовании, прошедшем публичную защиту в 2017 г. в Омском государственном университете им. Ф.М. Достоевского, справедливо обосновал, что «при избрании главы муниципального образования представительным органом муниципального образования, как из числа депутатов, так и из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, граждане РФ прямого участия в данном процессе не принимают» (см.: Благов Ю.В. Реформирование муниципального права России в новейшее время: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. С. 10).

Дополнительных авторских комментариев при таких условиях требует соотношение терминов, которые используются во втором положении, выносимом на защиту: «прямое участие населения [в замещении должности]» и «непосредственная связь кандидата на должность с местным населением».

3. В третьем положении, выносимом на защиту, автор указывает на обеспечение баланса публичных и частных интересов местного сообщества при отказе от прямых выборов руководителя исполнительно-распорядительного органа в некоторых муниципалитетах. Между тем употребление категории «частные интересы» применительно к местному сообществу представляется не вполне уместной; таковые присущи отдельным его представителям как частным лицам, но не сообществу в целом, по определению, выражающему публичный (общий, коллективный) интерес.

4. В шестом положении, выносимом на защиту, автор выдвигает тезис об обязательной роли конкурсной комиссии в персональной оценке кандидатов на должность главы муниципального образования (с.12). При этом в тексте работы А.Р. Шастина предлагает закрепить такую обязательность «в соответствующих муниципально-правовых актах» (с. 158).

Как представляется такое оформление (в отличие от закрепления правила на уровне федерального закона) будет отражать диспозитивность, а не обязательность регулирования, поскольку решение о роли конкурсной комиссии окажется в дискреции органов каждого из муниципалитетов.

## **V. Общий вывод**

Вышеизложенные замечания не снижают высокой оценки теоретико-прикладного уровня диссертации как самостоятельной научно-квалификационной работы и не влияют на общую положительную оценку представленного в диссертации содержания исследования и не уменьшают ее научной состоятельности, теоретической и практической значимости.

Диссертационная работа носит новаторский и самостоятельный характер, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, что свидетельствует о личном вкладе А.Р. Шастиной в науку муниципального права. Обоснованность и достоверность выводов и предложений А.Р. Шастиной подтверждены использованием современной методологии исследования, опорой на нормативный и эмпирический материал. Сформулированные в работе предложения аргументированы, логичны, научно обоснованы. Автор рецензируемой работы показал себя сложившимся квалифицированным исследователем, обладающим необходимыми профессиональными навыками и соответствующими знаниями.

Сформулированные в диссертации положения и выводы могут быть использованы в нормотворческой деятельности, в ходе подготовки научной, методической и учебной литературы, а также в процессе преподавания дисциплины «Муниципальное право».

Диссертационное исследование «Организационно-правовые модели замещения должности руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования без прямого участия населения» по

своему содержанию, направленности, уровню изложения материала и выводам отвечает требованиям, предъявляемым п.п. 9, 10 «Положения о порядке присуждения ученых степеней», а его автор, Шастина Анжелика Размиковна, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен заведующим кафедрой государственного и муниципального права Федерального государственного автономного образовательного учреждения «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского» доктором юридических наук, профессором Костюковым Александром Николаевичем.

Диссертация, автореферат и отзыв обсуждены и одобрены на заседании кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского 7 сентября 2023 г., протокол № 1.

Заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный профессор Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского

ПОДПИСЬ РАБОТНИКА *А.Н. Костюков*  
ЗАВЕРЯЮ: *О.С. Роголева* О.С. РОГАЛЕВА,  
УЧЕНЫЙ СЕКРЕТАРЬ УЧЕНОГО СОВЕТА ОМГУ

*А.Н. Костюков*  
А.Н. Костюков

Сведения об организации:

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского» (ФГАОУ ВО «ОмГУ им. Ф.М. Достоевского»)

Адрес: 644077, Россия, г. Омск, проспект Мира, д. 55-А

Тел.: (3812) 67-01-04, 22-59-54

rector@omsu.ru

http://www.omsu.ru