

В диссертационный совет Д 212.298.19,  
созданный на базе Федерального  
государственного автономного  
образовательного учреждения высшего  
образования «Южно-Уральский  
государственный университет  
(национальный исследовательский  
университет)»

## ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Корсун К.И. «Государственная власть и местное самоуправление: конституционно-правовое регулирование содержания и взаимодействия», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. – Екатеринбург, 2022. 243 с.

Как следует из классического определения государства, оно определяет способ организации публичной власти на подконтрольной территории и от эффективности решения данной задачи во многом зависит благополучие и процветание населения. И поскольку речь идет о таком важном вопросе как человеческое счастье, данные вопросы никогда не потеряют своей актуальности.

Современная модель организации публичной власти в нашей стране, с точки зрения представительного подхода к ней, предполагает одновременное существование как системы органов государственной власти, включающей федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ, так и органов местного самоуправления, между которыми статьей 12 Конституции РФ был возведен, казалось бы, непреодолимый барьер. Но жизнь ставит многие вещи на свои места и совершенно очевидно, что, осуществляя властные полномочия на одной территории, никак невозможно не пересекаться. Именно поэтому в конституционной практике органы местного самоуправления и органы государственной власти начали активно взаимодействовать, а став предметом рассмотрения высшего органа конституционного контроля и получив отражение в его правовых позициях, данное взаимодействие приняло конкретные организационные формы.

В ходе конституционной реформы, инициированной поправками 2020 года, эмпирически сформировавшиеся модели взаимодействия получили конституционное оформление и дальнейшее законодательное развитие уже в рамках единой системы публичной власти

Именно поэтому на сегодняшний день как никогда велик научный интерес к исследуемым проблемам. Большинство специалистов в области конституционного права и смежных отраслей задаются вопросами о том, какими на сегодняшний день должны стать организация государственной власти, содержание местного самоуправления и их взаимное сосуществование, что такое

единая система публичной власти, как она соотносится с устоявшейся ранее в решениях Конституционного Суда РФ моделью, и какое развитие ее ждет. Именно этим насущным вопросам посвящена диссертация К.И. Корсун, предпринявшей смелую попытку разобраться в них.

Дополнительным подтверждением актуальности темы и новизны исследования является тот факт, что в ходе конституционной реформы, инициированной поправкой к Конституции РФ 2020 года, значительным образом меняются подходы к взаимодействию органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках концепта единой системы публичной власти. Происходит обновление законодательства, регулирующего положение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Указанные процессы порождают множество научных и прикладных проблем, которые не остались без внимания соискателя и пусть в разном объеме, но получили отражение на страницах диссертации.

Грамотно выбранная структура диссертации, при которой от исследования общих сущностных вопросов государственной власти и местного самоуправления, их интеграции в единую систему публичной власти автор переходит к детальному изучению их взаимодействия, выделяя основания, принципы, направления, формы и практику их реализации, подчеркивает логику исследования и детерминирует последовательность изложения материала. Все это обеспечивает внутреннее единство диссертации.

Среди заслуг автора следует отметить продемонстрированное им в диссертации умение пользоваться научным инструментарием. Методология исследования основывается на разнообразии общенаучных и частно-научных методов анализа государственно-правовых явлений и процессов, что в совокупности с использованными в работе доктринальными источниками и материалами судебной практики обусловило обоснованность, новизну и достоверность научных положений, выводов и рекомендации, изложенных в работе.

Систематизация и анализ сложившихся в государственно-правовой науке положений относительно государственной власти, ее сущности, принципов и правового регулирования, а также местного самоуправления как самостоятельной формы публичной власти с присущими ей свойствами позволили К.И. Корсун, с одной стороны, выявить общие признаки, позволяющие им гармонично интегрироваться в единую систему публичной власти, с другой – определить четкие, заданные Конституцией РФ, границы, гарантирующие самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Глубокий анализ происходящих сущностных процессов на основе законодательства, разных исследовательских подходов с учетом сложного переплетения исследуемых форм публичной власти позволил автору справиться с решением намеченных научных задач.

Диссертацию в целом отличает критический подход к известным и малоизученным правовым и организационным проблемам местного самоуправления в России. Причем автор не только подвергает их научному анализу, но и предлагает новые направления или методы их решения.

Неоднозначность отдельных правовых конструкций исследуется в сравнении с международными подходами, выраженными в Европейской хартии местного самоуправления, а также с учетом ретроспективного (с учетом Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ) и перспективного (на основании проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») анализа.

Глубиной теоретического осмысления отличается исследование взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Автором изучен значительный объем нормативных правовых актов разного уровня: федеральных, субъектов Российской Федерации (за основу взяты расположенные на территории Уральского федерального округа субъекты Российской Федерации), а также муниципальных.

Рассмотрение большого объема нормативного материала, анализ и обобщение различных научных подходов к решению исследуемых проблем позволило К.И. Корсун не только не потеряться в возведенных предшественниками лабиринтах принципов, моделей, форм и процедур взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, но и предложить свою довольно интересную теорию направлений государственно-муниципального взаимодействия. Также в работе предложено и подробно изучено 16 форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, в отличие от традиционно выделяемых 5-6, что значительно обогащает конституционно-правовую науку в данной предметной сфере.

Наряду с глубиной теоретических рассуждений работу отличает прикладной характер. Она содержит не только научное обоснование направлений и форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и анализ практики их реализации. Высказанные предложения по совершенствованию законов и подзаконных нормативных правовых актов направлены на решение выявленных в ходе применения действующих норм проблем и противоречий. Заданный в работе курс на решение непростой задачи совершенствования правового регулирования исследуемых отношений и правоприменительной практики подчеркивает высокую практическую значимость диссертационного исследования.

Несмотря на все очевидные достоинства диссертационного исследования хотелось бы отметить некоторые его недостатки и спорные положения:

1. Представляется, что при изложении введения диссертант несколько сузил объект исследования, обозначив его исключительно как отношения, возникающие в процессе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (с. 6). Исходя из наименования, цели, задач исследования, а также содержания диссертации в качестве объекта диссертационного исследования рассматривались общественные отношения, возникающие не только в связи с взаимодействием исследуемых форм публичной власти, но и в сфере конституционно-правового регулирования их сущности.

2. Предлагая определение понятия «публичная власть», автор исходит из представительного подхода к ее пониманию как власти, производной от народа, и реализуемой через государственные и муниципальные органы и их должностные лица (с. 11, 22). Вместе с тем, в науке конституционного права встречается и более широкий подход к трактовке указанной дефиниции, не исключающий наличие непосредственных форм осуществления народом публичной власти. Кроме того, ряд известных представителей конституционно-правовой науки в своих работах четко разделяют понятия публичной власти и органов публичной власти. В связи с этим хотелось бы уточнить, ставит ли соискатель между указанными понятиями знак равенства и допускает ли существование непосредственных форм осуществления публичной власти.

3. В целом соглашаясь с утверждением соискателя относительно того, что «государственная власть является главенствующей относительно местного самоуправления» (с. 38), но не поддерживая обозначение местного самоуправления как «низового уровня публичной власти» (с. 44, 60), хотелось уточнить мнение автора относительно природы возникающего между органами государственной власти и органами местного самоуправления взаимодействия: является ли это связью взаимоподчиненных или же равноправных субъектов отношений.

4. Несмотря на заглавный тезис об основной цели взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, выраженной в наиболее эффективном решении задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (с. 4, 23, 53-54, 87, 90 и др.), в работе встречаются рассуждения, позволяющие предположить следование органами государственной власти и органами местного самоуправления разным и, возможно, даже противоположным интересам: «Для решения конкретных вопросов, затрагивающих интересы государственной власти и местного самоуправления...» (с. 86); «...отвечает интересам региональной власти, нежели населения муниципального образования» (с. 122); «использование законодательного потенциала исключительно в интересах государственной власти» (с. 178); «...учитываются интересы государственной власти, тогда как интересы местного самоуправления, и в первую очередь интересы местного сообщества, игнорируются» (с. 179). С учетом изложенного требует пояснения позиция соискателя относительно соотношения преследуемых в осуществлении исследуемых форм публичной власти интересов.

Указанные замечания носят дискуссионный характер и не снижают научного уровня работы, ее теоретической и практической значимости.

В целом, следует отметить, что диссертация К.И. Корсун является подготовленной самостоятельно научно-квалификационной работой, в которой содержится решение важной для науки конституционного права задачи установления конституционно-правового содержания и форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления на современном этапе развития нашей страны.

Результаты исследования прошли необходимую апробацию в 14 научных публикациях по теме диссертации, из которых 7 опубликованы в рецензируемых

научных изданиях, выступлениях на научно-представительских мероприятиях, а также в рамках образовательного процесса.

Автореферат отражает основные положения диссертации.

Таким образом, диссертация К.И. Корсун «Государственная власть и местное самоуправление: конституционно-правовое регулирование содержания и взаимодействия» соответствует всем критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор – Корсун Ксения Ивановна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Начальник кафедры философии,  
иностранных языков и гуманитарной подготовки  
сотрудников органов внутренних дел  
федерального государственного казенного учреждения  
дополнительного профессионального образования  
«Тюменский институт повышения квалификации  
сотрудников Министерства внутренних дел  
Российской Федерации»

кандидат юридических наук (12.00.02 –  
конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право),  
доцент

Александр Николаевич Мещеряков

11 мая 2022 г.

Федеральное государственное казенное учреждение  
дополнительного профессионального образования  
«Тюменский институт повышения квалификации сотрудников  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»,  
625049, г. Тюмень, ул. Амурская, д. 75

<https://типк.мвд.рф>

телефон: 8 (3452) 598-546,

адрес электронной почты: 12.00.02@mail.ru

