

## **ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПШОНЕНТА**

**на диссертацию Кустова Сергея Сергеевича на тему:**

**«Право на установление состава территории и границ муниципального образования: конституционно-правовые гарантии и практика реализации в городских округах (на материалах Сибирского федерального округа)», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право  
Новосибирск, 2021 – 288 с.**

Актуальность темы диссертации Кустова Сергея Сергеевича обусловлена рядом факторов. Во-первых, разработка теоретических основ и модели публично-правового регулирования права населения муниципального образования на участие в решении вопросов муниципально-территориального устройства, включая установление состава территории и границ муниципального образования, актуальна в условиях недостаточности адекватных современным законодательным и правоприменительным реалиям научных исследований на уровне концептуальных диссертационных работ по указанной проблематике. Во-вторых, конституционная реформа 2020 года затронула сферу территориальной организации местного самоуправления (в частности, поправки внесены в ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации), что требует научной оценки конституционных преобразований в области территориального устройства местного самоуправления и их влияния на отечественную модель местного самоуправления. По справедливому замечанию соискателя, принятие поправок к Конституции Российской Федерации в 2020 году актуализировало научную дискуссию о конституционной модели и судьбе местного самоуправления в России (стр. 4 диссертации).

Представляется обоснованным сосредоточение внимания диссертанта на комплексном исследовании прав населения муниципального образования на участие в решении вопросов в сфере производства муниципально-

территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований уровнем городских округов с учетом изменений и дополнений законодательства о местном самоуправлении в 2014, 2017 и 2019 годах и тенденций сложившейся в последние годы муниципальной практики в рассматриваемой сфере.

Диссертация логически структурирована, состоит из введения, трех глав, которые объединяют восемь параграфов, заключения, библиографического списка и двух приложений. Поставленная соискателем цель диссертационного исследования (стр. 9 диссертации) направлена на решение научной задачи, имеющей значение для развития науки конституционного и муниципального права. Сформулированные задачи исследования последовательно и полно раскрываются в восьми параграфах диссертации.

В первой главе «Правовая характеристика права на установление состава территории и границ муниципального образования» (стр. 22-83) рассмотрено нормативное закрепление, также доктринальные воззрения о правах населения муниципального образования в сфере решения вопросов в области производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований; существенные признаки муниципально-правового статуса населения муниципального образования; формы реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования, предложена их авторская классификация.

Вторая глава «Конституционно-правовые гарантии и практика реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования» (стр. 84-172) посвящена исследованию правового статуса городских округов и их месту в территориальной организации местного самоуправления; конституционно-правовым

гарантиям и механизму судебной защиты права на установление состава территории и границ муниципального образования.

В третьей главе «Проблемы развития и совершенствования законодательства о территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации» (стр. 173-207) выделяются правовые модели территориальной организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа, анализируются проблемы нормативно-правового обеспечения права на установление состава территории и границ муниципального образования, формулируются научно обоснованные предложения по оптимизации взаимоотношений населения муниципального образования и органов публичной власти в сфере реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования.

Диссертационная работа С.С. Кустова соответствует требованиям научной новизны, аргументированности и обоснованности сформулированных выводов и предложений, которые нашли свое отражение в положениях, выносимых на защиту (стр. 14-19 диссертации).

Репрезентативность и достоверность выводов и предложений, сделанных соискателем, обеспечивается обширной теоретической базой, нормативной и эмпирической основой диссертационного исследования, а также использованием общенаучных и частнонаучных методов исследования.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что:

- 1) соискателем сформулированы теоретические положения и предложена модель публично-правового регулирования субъективных прав населения муниципального образования на участие в решении вопросов в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований;

2) аргументировано выделение права на установление состава территории и границ муниципального образования в системе публичных прав;

3) введено в научный оборот авторское определение понятия «население муниципального образования»;

4) предложены критерии для классификации процедур производства муниципально-территориальных изменений;

5.) доказано, что в период с 2003 по 2019 годов произошло существенное изменение правового статуса городского округа. Городской округ в результате внесенных изменений в муниципальное законодательство утратил поселенческую правовую природу, заложенную в первоначальной редакции Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Заслуживают поддержки следующие выводы, предложения и рекомендации, сделанные диссертантом:

- предложенные критерии для классификации форм реализации права на установление состава территории и границ муниципального (стр. 15, 59);

- проведенное правовое и институциональное разграничение общественных обсуждений и публичных слушаний проектов градостроительных документов (стр. 15, 76-77);

- обоснованное предложение о том, что производство муниципально-территориальных изменений представляет собой нормативно установленную процессуальную формы реализации правомочий населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления составляющих содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования (стр. 16, 111-112);

- выявленная тенденция в федеральном законодательстве в период с 2007 по 2019 годы замены формы получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений с использованием институтов непосредственной

муниципальной демократии на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований (стр. 16-17, 124-127);

- предложенное выделение трех моделей территориальной организации местного самоуправления, которые могут быть сформированы в субъектах РФ после внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2019 году (стр. 17, 135-136);

- аргументированный вывод о том, что у института административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации в пределах Сибирского федерального округа отсутствует собственное целевое предназначение, и взаимосвязь с осуществлением государственного управления является условной (стр. 18, 176-177).

Особо следует отметить тщательное исследование диссертантом значительного объема материалов судебной (124 решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции) и иной правоприменительной практики по вопросам реализации прав населения муниципального образования в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. Заслуживает внимания обобщение и классификация соискателем практики Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции по спорам, возникающим в сфере территориальной организации местного самоуправления за период с 2017 по 2020 годы (стр. 163-167). В результате диссертантом были выявлены проблемы нормативно-правового обеспечения участия населения муниципального образования в производстве изменений в сфере территориальной организации местного самоуправления и сформулированы предложения по их преодолению.

Практическая значимость диссертационного исследования С.С. Кустова заключается в ряде заслуживающих внимания предложений по

совершенствованию законодательства о местном самоуправлении, в том числе предложения, предполагающие корректировку форм участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений с учетом критерия важности (существенности) изменения в территориальной организации местного самоуправления (стр. 17, 192-196, приложение № 2 к диссертации); а также предложения по закреплению в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определения понятия «населенный пункт» (стр. 93, 212).

Наряду с отмеченными достоинствами диссертационного исследования С.С. Кустова в нем, как в любом творческом научном труде молодого ученого имеется ряд вопросов дискуссионного характера, которые требуют дополнительных пояснений соискателем в ходе публичной защиты.

Во-первых, значительное внимание автора сфокусировано на теории субъективной защиты публичного права населения на установление состава территории и границ муниципального образования (стр. 17-18, 155-167 диссертации). Безусловно, реализация этого подхода позволит обеспечить реализацию указанного права населения, а также внесет свой вклад в развитие научной доктрины муниципального права. Тем не менее, было бы интересно узнать мнение соискателя о соотношении теории субъективной защиты публичного права с теорией объективной защиты, применительно к предмету его диссертационного исследования. Все-таки население – это особый субъект, обладающий коллективной волей, которую очень сложно юридически оценить, также сложно представить, что население во всех случаях способно объективно оценить возможности оптимальной территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. В таком контексте, сочетание двух способов защиты субъективного публичного права может дополнить спектр юридических гарантий, предоставляемых населению муниципального образования.

Во-вторых, диссертант периодически ссылается на зарубежную научную и судебную доктрину в сфере территориальной организации местного самоуправления (стр. 47-48, 89), но при этом обосновывает российские реалии, связанные с организацией территорий муниципальных образований. Необходимо пояснить, насколько оправданным является сравнительно-правовой метод в контексте представленного диссертационного исследования.

В-третьих, в ряде случаев, диссертант, приводя мнение того или иного ученого, не акцентирует внимания на своей позиции по данному вопросу. В частности, это касается целесообразности (или нецелесообразности) признания в Градостроительном кодексе РФ населения муниципального образования субъектом градостроительных отношений, а также отличий (или тождества) категорий «муниципальные интересы» и «вопросы местного значения, «население муниципального образования» и «местное сообщество».

В работе встречаются пунктуационные погрешности, хотя в целом высокий уровень грамотности соискателя не вызывает сомнения.

Высказанные замечания в целом имеют дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертационной работы, которая является комплексной научной работой, характеризуется внутренней целостностью и логической завершенностью.

Основные выводы и предложения, сделанные в диссертационной работе, нашли свое отражение в публикациях диссертанта, в том числе в 9 статьях в ведущих рецензируемых журналах и изданиях перечня ВАК Минобрнауки России. Автореферат С.С. Кустова соответствует содержанию диссертации. В автореферате изложены основные идеи и выводы диссертационной работы, ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость, вклад соискателя в разработку данной темы.

Таким образом, диссертация Кустова Сергея Сергеевича на тему «Право на установление состава территории и границ муниципального

образования: конституционно-правовые гарантии и практика реализации в городских округах (на материалах Сибирского федерального округа)», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право, полностью соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. 842 (в ред. от 11 сентября 2021 г.) «О порядке присуждения ученых степеней». Диссертация С.С. Кустова является самостоятельной завершенной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей большое значение для развития науки конституционного и муниципального права, а ее автор – Кустов Сергей Сергеевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

#### Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права ФГБОУ ВО  
«Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

С.В. Нарутто

#### Официальное название организации:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования «Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

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

Рабочий телефон: +7(495) 244-88-88

Адрес электронной почты: svetanarutto@yandex.ru

ПОДПИСЬ

ЗАВЕДУЮЩИМ

Начальник отдела

Управления кадров Д.Б. Красильников

«25» 11 2021 г.

