

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
О ДИССЕРТАЦИИ 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)»

(Новосибирск, 2021. – 288 с.)

НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК
(специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный
процесс; муниципальное право) в диссертационный совет
Д 212.298.19 при Южно-Уральском государственном университете (НИУ)

Диссертация, представленная С.С. Кустовым, посвящена актуальной и важной проблеме, которая определяет значение данного исследования. Автор комплексно рассмотрены вопросы, возникающие в сфере реализации права на установление состава территории и границ муниципальных образований на примере городских округов.

Муниципальное образование, являясь одной из основ организации местного самоуправления содействует обеспечению доступности и инклюзивности местной власти. Исследование, проведенное С.С. Кустовым, характеризует правовое положение населения муниципального образования в части возможностей территориальной трансформации муниципального образования, а также содержит научно-обоснованные предложения по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации.

Диссертация С.С. Кустова выполнена на высоком научном уровне, материал изложен в академическом стиле, выводы автора аргументированы и представлены в надлежащей форме.

Проведенное исследование основано на использовании системы общенаучных и частнонаучных методов. Автор эффективно использует методы

дедукции и индукции, анализа и синтеза, обобщения, метод системного анализа, сравнения, системно-структурный метод и другие.

Достоинствами работы являются использование значительной источниковой базы, анализ судебной практики, в том числе актов Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ и федеральных судов общей юрисдикции, оценка новелл муниципального права в части исследуемого института за период с 2017 по 2019 годы. Диссертант в ходе написания работы рассмотрел и систематизировал обширное количество научных трудов отечественных авторов, опыт правоприменения в зарубежных странах, в частности в Германии, определил области, требующие научного осмысления, предложил собственные суждения по актуальным проблемам в рамках предмета своего исследования.

Диссертационное исследование включает введение, три главы, восемь параграфов, заключение, библиографический список и приложения, включающие проект Федерального закона. Во введении автор раскрывает актуальность выбранной темы исследования, описывает методологическую базу его проведения, указывает выявленный предмет исследования, практическую и теоретическую значимость работы. Научная новизна исследования раскрывается автором в основных положениях, выносимых на защиту.

Работа отличается определенной новизной и практической значимостью, вопросы исследования раскрыты на основе анализа федеральных и региональных законов, муниципальных правовых актов, регулирующих правоотношения, относящиеся к теме диссертации.

В первой главе своего исследования автор характеризует базовые для своей работы категории, такие как «право на установление состава территории и границ муниципального образования», «население муниципального образования», «местный интерес», «формы реализации местного самоуправления гражданами». Заслуживает внимания глубокое многоуровневое исследование содержания права на территориальную трансформацию

муниципального образования населением, оценка его как разновидности коллективного публичного права. Население рассматривается автором не только с позиции единой территории проживания, но и наличия общих интересов. При этом автор, апеллируя к опыту организации местного самоуправления в Федеративной Республике Германия, указывает на необходимость установления баланса между «общим благом» и частными потребностями. К достоинствам первой главы можно отнести и авторскую классификацию форм непосредственной демократии, реализуемых населением при территориальных изменениях, суждения о соотношении публичных слушаний и общественных обсуждений.

Достоинствами второй главы следует считать оценку изменений территориальных основ местного самоуправления, в том числе развития категории «городской округ». Предложенные автором определение населенного пункта и классификации порядка реализации территориальных изменений и преобразований муниципальных образований служат понятийно-смысловому обогащению науки муниципального права.

Критической оценке соискателя подвергаются систематическое использование представительных форм выявления позиции граждан при территориальных изменениях и практически полный отказ от применения процедуры голосования, установленной статьей 24 Федерального закона № 131-ФЗ. Диссертантом также выявлена проблема преобразования муниципального района в городской округ, реализуемая в субъектах в порядке, не имеющем должной правовой регламентации.

Глава завершается исследованием опыта защиты прав населения на установление состава территории и границ муниципального образования в рамках конституционного и административного судопроизводства, чему посвящается самостоятельный раздел. Диссертант делает обоснованные выводы с учетом содержания собранной им обширной судебной практики. Так, опыт рассмотрения дел Конституционным Судом РФ, связанных с трансформацией

территории муниципальных образований, с позиции соискателя в основном связан с процессуальными аспектами, прежде всего, соблюдением критериев допустимости при подаче жалоб с точки зрения субъектного состава заявителей. Органы и выборные должные лица местного самоуправления могут обратиться с жалобой в интересах населения, однако они, с точки зрения Кустова С.С., не всегда способны эффективно осуществлять защиту права на местное самоуправление из-за возможной разницы в позициях с сообществом граждан, проживающим на территории муниципального образования.

Самостоятельным достоинством работы является параграф 3.1 диссертационного исследования, в котором автор соотносит административно-территориальное устройство субъектов и территориальную организацию местного самоуправления. Результаты сравнения имеют не только научную, но и высокую практическую значимость, могут использоваться при написании учебной и учебно-методической литературы по муниципальному праву.

Заключительный параграф диссертации обобщает результаты проведенной работы и определяет механизмы устранения недочетов правового регулирования в рамках предмета исследования; в разделе анализируются последствия поправок, внесенных в Конституцию РФ в 2020 году, для института территориальных основ местного самоуправления. В развитие положений о недопустимости применения преимущественно «опосредованных форм выявления позиции населения» при территориальной трансформации муниципального образования автор обосновывает необходимость проведения голосования граждан в порядке статьи 24 ФЗ 131-ФЗ при «существенных муниципально-территориальных изменениях». К заслуге автора можно отнести и конкретизацию такого рода изменений. Совершенствованию местного самоуправления способствует идея диссертанта об укреплении финансовой основы внутригородских районов за счет дополнительных отчислений от налогов. Изложенные и другие желательные изменения были отражены в проекте Федерального закона, включенного в качестве приложения к

проведенному исследованию. Представляется, что предложения Кустова С.С. заслуживают признания и поддержки научного сообщества и законодателя.

Вместе с тем, что является естественным явлением для научной работы, в представленном диссертационном исследовании, наряду с бесспорными достоинствами, имеются отдельные недочеты и положения, требующие дополнительных разъяснений автора при защите.

1. Автор последовательно раскрывает в своей работе необходимость минимизации применения опосредованных форм выявления позиции населения, в том числе при преобразовании городского округа в городской округ с внутригородским делением, а также в иных случаях (с. 123, с. 193-194). В то же время проблематика применения института голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования рассматривается в работе только в контексте соотношения с референдумом и с позиции обязательности учета его результатов при принятии решения о территориальной трансформации муниципального образования. Нуждаются ли нормы, регламентирующие проведение соответствующего голосования, в изменениях с учетом предложенной автором модели их реализации в масштабах городских округов?

2. Автор справедливо признает, что в силу рекомендательного характера решений, принимаемых на публичных слушаниях, последние в меньшей мере способны воздействовать на содержание акта представительного органа, выражающего позицию населения, чем голосование, при преобразовании городского округа, что подтверждается и судебной практикой (с. 73-74). Между тем в параграфе 3.2. (с. 194) автор в некоторых случаях предлагает сохранить применение данного института при трансформации территории. Представляется важным обосновать причину включения публичных слушаний в модель правового регулирования преобразования городских округов, предложенную автором. Необходимо также охарактеризовать меры правовых и иных последствий, наступающих для депутатов при отказе от реализации позиции населения.

3. Диссертация содержит отдельный параграф (2.1.), посвященный определению места городских округов в системе местного самоуправления, что является безусловным достоинством работы. С учетом потребности различения муниципальных и городских округов, не следовало ли также предложить единые критерии отграничения городов (городских населенных пунктов) от иных видов населенных пунктов?

4. Диссертант усматривает значительное количество недостатков при реализации двухуровневой модели местного самоуправления в городских округах (с. 105-110: незначительный круг вопросов местного значения, косвенная система избрания депутатов, спорные практики назначения глав муниципального образования без участия избирателей, ограниченное финансирование). В конечном счете Кустов С.С. приходит к выводу о невыполнении в рамках данной модели функции сближения населения и муниципальных представителей, которая была задумана законодателем. Безусловно, предложенная Кустовым С.С. корректировка норм, нацеленная на увеличение финансирования внутригородских районов, может оказать благотворное влияние на реализацию местного самоуправления. Между тем, не следует ли вовсе отказаться от названного вида городских округов, тем более что нормы о них реализованы только в трех муниципальных образованиях России?

Высказанные замечания носят дискуссионный характер, не снижают общей научной ценности диссертационного исследования С.С. Кустова и не влияют на основные теоретические и практические результаты.

Диссертационное исследование С.С. Кустова с точки зрения авторского замысла и глубины проведенного исследования сложных проблем муниципального права является актуальным и заслуживающим уважения трудом. Выводы и предложения, обоснованные в диссертационном исследовании, могут быть использованы как в научных исследованиях, так и в правотворчестве, правоприменении.

Оригинальность диссертации определяется постановкой выдвинутых на защиту положений, всесторонним анализом проблем, связанных с надлежащим функционированием территориальных основ местного самоуправления и гарантиями прав населения в части территориальной трансформации муниципальных образований. Работа С.С. Кустова выполнена с применением для обоснования своих позиций обширной судебной практики, в том числе актов Конституционного Суда РФ, и муниципальных правовых актов.

Текст изложен профессиональным юридическим языком, легко читаем. В целом заметно, что автор диссертации свободно владеет правовой лексикой и хорошо ориентируется в вопросах применения права. Диссертация Сергея Сергеевича Кустова, выполненная 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)», соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, установленным в пунктах 3, 9, 10 Положения о присуждении учёных степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ «О порядке присуждения учёных степеней» № 842 от 24 сентября 2013 г. (ред. от 11.09.2021), а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Официальный оппонент:

кандидат юридических наук, доцент
кафедры теории и истории государства и права,
административного права Юридического института
Национального исследовательского
Томского государственного университета



Д.В. Сенникова

634050, г. Томск,
пр. Ленина, 36
телефон (3822) 529 585
e-mail: daria.sennikova88@gmail.com



ПОДПИСЬ УДОСТОВЕРЯЮЩИЙ ДОКУМЕНТОВЕД УПРАВЛЕНИЯ ДЕГ'АМ'

29 ноября 2021 г.

 В. ЗИРЕНКО