

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

## ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертационное исследование «Государственная власть и местное самоуправление: конституционно-правовое регулирование содержания и взаимодействия», выполненное Корсун Ксенией Ивановной и представленное на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. – Екатеринбург, 2022. 243 с.**

Диссертационное исследование К.И. Корсун выполнено на весьма актуальную и значимую проблему юридической науки, имеющую не только теоретическое, но и, несомненно, практическое значение. В связи с этим диссертантом при обосновании актуальности темы исследования верно указано, что конституционная реформа сформировала новые векторы взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением в системе единой публичной власти. Ее реформирование в 2020–2021 гг. ставило целью оптимизировать процесс взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в интересах населения страны. Однако указанная цель не была достигнута. Конституционные поправки, федеральные законы и законопроекты свидетельствуют о приоритете административного государственного управления на местах, в связи с чем взаимодействие подменяется государственным воздействием на местное самоуправление. Указанные, а также иные аргументы обусловили выбор К.И. Корсун темы диссертационного исследования, логику его проведения, набор научного инструментария, способствующего разработке проблем взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Характеризуя диссертационное исследование в целом, следует отметить теоретическую, источниковедческую и практическую обоснованность, а также направленность этой работы. Автор сумел найти оригинальный аспект в исследовании данной темы и представить работу, обладающую необходимой самостоятельностью и новизной. На диссертационном уровне раскрыты с использованием научного конституционно-правового инструментария понятийные, содержательные, нормативные, организационные, функциональные и гарантийные компоненты концепции обеспечения взаимодействия органов публичной власти.

Выводы, положения и рекомендации, которые содержатся в оппонируемом диссертационном исследовании, представляют определенный вклад в развитие науки конституционного права. Полномасштабное исследование поставленных в диссертации задач стало возможным в результате творческого подхода К.И. Корсун к разработке концепции диссертации, умелого сочетания теоретических познаний с опытом практической деятельности. В работе обоснован ряд оригинальных, новых, практически и теоретически значимых положений, суждений, логически четко систематизированных и представленных. Необходимо подчеркнуть логичность структуры диссертации, вполне отвечающую содержанию работы, ее комплексность и практическую значимость. Диссертантом аргументированы и четко определены выбор и актуальность темы, состояние научной разработанности, всесторонне обоснованы объект, предмет, цель и задачи исследования.

Следует также поддержать сформулированную автором методологию исследования, исходя из сочетания общенаучных (системный, логический, анализа, синтеза, индукции, дедукции, исторический, структурно-функциональный) и специальных (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, лингво-юридический) методов познания конституционно-правовых явлений и процессов, выработанных и

апробированных юридической наукой. Специфика исследования обусловила обращение к статистическим и социологическим методам.

Весьма важно, что К.И. Корсун нетривиально обосновала обусловленную конституционными поправками концепцию обеспечения в России местного самоуправления. Вопросы местного значения, по мнению автора, – это, в основном, вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности местного сообщества, тогда как органы местного самоуправления вправе в определенных случаях осуществлять и отдельные государственные полномочия. Именно поэтому при определении объекта местного самоуправления термин «публичные дела» представляется соискателю наиболее правильным, так как включает в себя помимо вопросов местного значения отдельные государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления могут наделяться в установленных законом случаях. Данное обстоятельство подтверждает публичный характер местного самоуправления (С. 43).

Специфика предложенной концепции выражается через ее понятийные, нормативные, организационные, функциональные и гарантийные компоненты. Можно согласиться с тем, что органы местного самоуправления, как и органы государственной власти, участвуют в реализации единой государственной политики, решении задач, затрагивающих сферы совместной компетенции, – охрана здоровья и медицинская помощь, дошкольное, общее и среднее профессиональное образование, право на жилище, обслуживание автодорог и прочее, что свидетельствует о постоянном взаимодействии государственных и муниципальных органов. Кроме того, конституционная норма о взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления как элементов единой системы публичной власти говорит о цели такого взаимодействия – наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (С. 50).

Целесообразна и заслуживает внимания предложенная диссертантом организационно-функциональная модель реализации государственной политики регионального развития, результатами которой должны стать:

сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан в различных регионах (в городах и сельских поселениях); достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности; создание крупных городских агломераций; повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления (С. 64).

В качестве положительного момента работы необходимо отметить авторские аргументы в пользу государственно-муниципального взаимодействия в сфере кадровой политики, где наблюдается взаимное участие органов государственной власти и местного самоуправления в назначении или избрании должностных лиц этих органов. Наиболее ярко данное направление проявляется в таких формах взаимодействия, как участие органов государственной власти субъектов РФ в формировании органов местного самоуправления и участие органов местного самоуправления в избрании высшего должностного лица субъекта РФ (С. 105).

В диссертации удачно совмещены теоретико-правовой и практически-правовой аспекты анализа избранной темы. Так, заслуживают внимания предложения, направленные на совершенствование правового регулирования наделения органов муниципальных образований отдельными государственными полномочиями (С. 114). При этом следует учитывать, что органы местного самоуправления чаще наделяются государственными полномочиями субъекта Федерации, нежели государственными полномочиями Российской Федерации, и в основном данные полномочия касаются социальной сферы жизнедеятельности населения. Кроме того, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Федерации, могут наделяться как конкретным государственным полномочием (например, по предоставлению отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг), так и государственными полномочиями в определенной сфере (например, в сфере организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей). Можно

согласиться с тем, что необходимо вернуть в часть 3 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ формулировку, согласно которой объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем проведения голосования граждан, предусмотренного частью 3 статьи 24 данного Федерального закона (С. 174).

Заслуживает поддержки вывод автора о том, что любое совершенствование в юридических отраслях знаний – это, прежде всего, процесс достижения наиболее эффективного, рационального правоприменительного результата посредством правового регулирования. Применительно к исследуемому процессу взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, совершенствование нормативно-правового регулирования (то есть законодательной базы) должно привести в итоге к наиболее эффективному решению задач государственного и местного значения с учетом интересов населения и современных условий (С. 181-182).

На основании вышеизложенного полагаем, что К.И. Корсун удалось реализовать основную цель диссертационного исследования. Достигнутые при этом научные результаты позволяют квалифицировать данную диссертацию как научную работу, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для развития конституционно-правовой науки, совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Учитывая достоинства и высокий научный уровень диссертации, полагаем, что представленная работа, как и каждое фундаментальное новаторское творческое исследование, содержит ряд спорных положений, которые могут быть основой для дискуссии. Диссертация не во всем свободна и от неоднозначных положений, которые требуют корректировки и уточнения. В частности, хотелось бы отметить следующее:

1. Автор утверждает, что «на практике» государственную власть «осуществляет аппарат государственных органов, представляющий собой целостную иерархическую систему государственных органов и должностных



лиц, обладающих инструментами государственного принуждения, выражающихся в правовых нормах и конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными органами и должностными лицами в строгой регламентации процедуры реализации мер государственного принуждения» (С. 29). С таким выводом сложно согласиться, поскольку носителем суверенитета является народ, который имеет возможность реализации своей воли через выборы, референдум, консультативное участие и т. п. Кроме того, государственные органы не всегда и не во всем представляют иерархическую структуру. Об этом, в сущности, говорит и сама К.И. Корсун в других фрагментах своего диссертационного исследования, когда рассуждает о конституционных принципах народовластия и разделения властей (С. 15-28).

2. Соискатель предлагает авторскую систему основных принципов, которыми необходимо руководствоваться при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: законность, добровольность, рациональность, согласованность, финансовая обеспеченность (С. 117). Такая система имеет право на существование, однако она нуждается в более развернутом обосновании. Автор же ограничивается раскрытием данных принципов лишь в самом общем виде (С. 117-118).

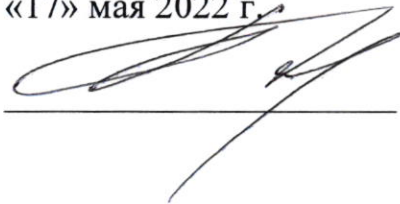
3. Представляется спорным предложение автора закрепить общие положения о прохождении подготовки (переподготовки) и повышении квалификации муниципальных служащих и выборных должностных лиц муниципальных образований в конституциях (уставах) субъектов Федерации с детальной проработкой этих вопросов в соответствующих региональных законах (С. 145). Полагаем, что это не относится к предмету конституционно-учредительного регулирования в субъектах федеративного государства. Кроме того, подготовка, переподготовка и повышение квалификации выборных должностных лиц (в отличие от муниципальных служащих) не вполне «вписываются» в современную концепцию народного представительства и выборной демократии. Автор, возможно, аргументирует это тем, что «профессиональному аспекту в наибольшей степени отвечает конкурсная

модель замещения должности главы муниципального образования». Именно конкурсный отбор, по мнению соискателя, «позволяет предъявлять к кандидатам профессиональные требования как условие участия в конкурсе, а также учитывать совокупность профессиональных качеств кандидатов на пост главы муниципального образования» (С. 162). Вместе с тем, полагаем, что конституционной природе местного самоуправления в наибольшей степени соответствует выборный способ формирования его основных органов.

Отмеченные недостатки не ставят под сомнение общую положительную оценку работы, а свидетельствуют о новизне, многоаспектности темы исследования.

**Вывод:** на основании изложенного можно сделать вывод о том, что диссертационное исследование обладает актуальностью, новизной, теоретической и практической значимостью. Диссертация отвечает требованиям, установленным в пп. 9-14 и иным требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (с изменениями и дополнениями от 11 сентября 2021 г.) для кандидатских диссертаций, а ее автор – Корсун Ксения Ивановна – заслуживает присуждения ей искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

«17» мая 2022 г.



Астафичев Павел Александрович,  
доктор юридических наук (12.00.02), профессор,  
профессор кафедры конституционного и  
международного права,  
ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет  
Министерства внутренних дел  
Российской Федерации»

198206, г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, 1.  
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru  
Раб. тел.: +7 (812) 744-70-00

