В диссертационный совет Д 212.239.02, созданного на базе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

ОТЗЫВ
ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

доктора юридических наук, доцента **Мартынова Алексея Владимировича** на диссертацию Аржанова Владимира Владимировича на тему «Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления», представленной в диссертационный совет Д 212.239.02, созданного на базе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальностям 12.00.14 – Административное право; административный процесс, 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (Саратов, 2018. – 236 с.).

Избранная Аржановым Владимиром Владимировичем для диссертационного исследования тема, безусловно, является актуальной и важной. Несмотря на большое количество работ, посвященных вопросам законности и способам ее обеспечения, можно сказать, что данная тема по-прежнему остается актуальной. Следует отметить, что в настоящее время механизм обеспечения законности на местном уровне работает ненадлежащим образом. Рост числа выявленных в муниципальных образованиях правонарушений, аресты муниципальных должностных лиц, постоянно меняющееся законодательство, регулирующее местное самоуправление, свидетельствуют о том, что на федеральном и региональном уровнях нет научно обоснованного подхода к решению данной проблемы.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью решения отдельных вопросов, касающихся административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности муниципальных органов. Сложность поставленных в диссертации задач продиктована природой муниципальных органов, их местом в системе управления в государстве. При осуществлении контрольно-надзорной деятельности на местном уровне важным является соблюдение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления. Для этого необходимо оградить муниципалитеты от избыточного

административного давления. Наряду с этим необходимо создать работающие механизмы, позволяющие влиять на деятельность местных органов, с целью создания и поддержания режима законности в муниципальном образовании. Вопросы обеспечения режима законности на местном уровне требуют не только выявления проблем правоприменительной деятельности, но и теоретического осмысления. Сложность и новизна решения поставленной в диссертации задачи продиктована тем, что ее необходимо решать на стыке административного и муниципального права. А это попадает в область исследования двух научных специальностей: 12.00.14 – Административное право; административный процесс и 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Автором диссертации определены приоритетные цели и задачи научного исследования, которые связаны с анализом понятия и составных элементов законности и административно-правовых способов ее обеспечения, выявлением и изучением особенностей реализации данных правовых категорий применительно к деятельности муниципальных органов, а также разработкой теоретических положений и практических рекомендаций.

Не вызывает возражений и замечаний приведенные автором обоснование актуальности темы (с. 3-5), определение объекта и предмета исследования (с. 7-8), цели и задачи (с. 8), нормативная и эмпирическая основа диссертационного исследования (с. 10).

Проблематика обеспечения законности на муниципальном уровне административно-правовыми способами имеет в диссертации не только должное теоретическое освещение и обоснование, но и выражение в конкретных практических рекомендациях.

Рассматриваемая работа имеет важное научное значение, так как в ней комплексно и системно раскрываются особенности и проблемы поддержания режима законности в муниципальном образовании посредством контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов. Работа выполнена на стыке административного и муниципального права, автором анализируются и применяются теоретические наработки не только данных отраслей, но и теории государства и права. Предлагаемое соискателем авторское понимание правовых категорий, безусловно, является вкладом в отрасли административного и муниципального права. Стоить заметить, что, наравне с глубоким анализом теоретических положений, автор уделяет внимание и практическим вопросам, что, безусловно, положительно характеризует данное диссертационное исследование.

Научная новизна диссертации прослеживается по двум научным специальностям: 12.00.14 – Административное право; административный процесс, а также 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Соискателем: 1) разработан новый подход к разграничению полномочий и предметов ведения между органами государственной власти и местным самоуправлением; 2) дана классификация субъектов административного права, имеющих полномочия по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления; 3) предложено и обосновано изменение полномочий руководителей субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований в части удаления в отставку главы муниципального образования и главы местной администрации; 4) сформулировано определение и раскрыты составные элементы системы сдержек и противовесов в муниципальном образовании; 5) доказана необходимость придания обязательного характера процедуре согласования муниципальных правовых актов на стадии разработки и принятия; 6) введены в научный оборот авторские дефиниции: «законность в деятельности органов местного самоуправления», «административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления»; 7) предложены изменения и дополнения в действующее законодательство, посвященное обеспечению законности в деятельности муниципальных органов.

Значимость полученных результатов исследования заключается в следующем.

Во-первых, проведен детальный анализ подходов к пониманию правовой категории «законность» и ее составным элементам. Наряду с этим раскрывается сущность муниципальных органов, как субъектов публичного права (параграф 1 глава I), что позволяет автору сформулировать собственное мнение по вопросам корреляции и особенностям реализации законности в муниципалитете.

Во-вторых, предложено авторское определение режима законности в деятельности муниципальных органов, в котором раскрыты его структурные элементы и признаки, а также отражена специфика реализации данных элементов в муниципальном образовании (параграф 1 глава I). Также соискателем сформулирована дефиниция «административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности местных органов», рассмотрены особенности основания и организации проведения контроля и надзора на муниципальном уровне (параграф 2 глава I).

В-третьих, представлена система аргументов, обосновывающих авторскую классификацию субъектов административного права, имеющих

полномочия по созданию и поддержанию режима законности в деятельности муниципальных органов (параграф 3 глава I), что дает возможность унифицировать средства и методы контрольно-надзорной деятельности применительно к органам местного самоуправления.

В-четвертых, сделан вывод о необходимости изменения принципа разграничения полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением в части решения вопросов местного значения. Соискателем предлагается разграничивать не полномочия, а предметы ведения (параграф 1 глава II), это позволит более четко определить круг прав и обязанностей муниципальных органов, что приведет к повышению уровня законности и уменьшению финансовой нагрузки на местное самоуправление.

В-пятых, проанализирован правовой статус органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих контроль и надзор за деятельностью муниципальных органов. Исследована система федеральных органов государственной власти, обеспечивающих законность на муниципальном уровне (параграф 1 глава II), а также органов государственной власти субъектов РФ. На основе анализа полномочий региональных органов сделан вывод, что на них приходится основная нагрузка в части привлечения к ответственности муниципальных органов и должностных лиц (параграф 2 глава II). Наряду с этим раскрыты полномочия самих органов местного самоуправления по созданию и поддержанию режима законности в своей структуре (параграф 3 глава II).

В-шестых, раскрыта взаимосвязь между возможностью проведения контроля или надзора за деятельностью муниципальных органов и кругом вопросов, подлежащих проверке, и полномочиями субъектов ее осуществляющими (параграф 3 глава I). Кроме этого, рассмотрены практические проблемы ответственности представительных и исполнительных органов местного самоуправления (параграф 2 глава II), и представлен авторский подход к выстраиванию взаимоотношений внутри структуры муниципальных органов, позволяющих повысить уровень законности в муниципальном образовании (параграф 3 глава II).

Таким образом, в результате рассмотрения диссертационной работы В.В. Аржанова можно сделать вывод о том, что произведен системный и комплексный анализ административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления, освещены особенности и проблемы проведения контроля и надзора за работой муниципальных органов, предложено решение данных проблем, а также обозначены конкретные пути по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности.

Достигнуты цели диссертации в процессе научных разработок успешного решения задач, поставленных соискателем, например, таких, как: определение содержания правовых категорий «законность», «административно-правовые способы обеспечения законности», «система сдержек и противовесов»; исследование и систематизация нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления; выявление и раскрытие особенностей административно-правовых методов и средств обеспечения законности в деятельности муниципальных органов; рассмотрение административно-правовых аспектов, возникающих при взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти; выработка рекомендаций и предложений, позволяющих совершенствовать действующие нормативные правовые акты, регулирующие механизм обеспечения законности в деятельности местных органов власти, и других. Представленные научные разработкиподкреплены анализом большого массива федеральных и региональных правовых актов, статистическим исследованием, приводится убедительная аргументацияв обоснование авторской позиции. Это указывает на эффективность научной деятельности, а также на основательность кандидатской диссертации.

Полученные в процессе диссертационного исследования выводы и предложения могут понадобиться при формировании нормативно-правовой основы организации и проведения контроля и надзора в деятельности муниципальных органов; в правоприменительной деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления; для преподавания в высших учебных заведениях данной тематики по дисциплинам административного и муниципального права.

Основные положения диссертационной работы отражены в 18 научных публикациях автора общим объемом около 5,2 п.л., 7 из которых опубликованы в журналах, входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Автореферат соответствует структуре диссертации и раскрывает ее основное содержание. Диссертационное исследование включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение, библиографический список и приложения, включающего предложения по внесению изменений в федеральный закон, а также результаты социологического исследования.

Содержащиеся в диссертационной работе выводы и научно-теоретические положения сделаны В.В. Аржановым самостоятельно.

Самостоятельность соискателя в проведении научных разработок объясняется получением новых научных результатов в сфере изучения теоретических и практических проблем, связанных с созданием и поддержанием режима законности в деятельности муниципальных органов. Использование современной общенаучной и частно-научной методологии при проведении анализа теоретико-правовых вопросов по описанной теме обусловили достоверность выводов и обобщений в исследовании.

На основе выше изложенного можно говорить о том, что В.В. Аржановым подготовлена научная работа, в которой имеются обоснованные рекомендации и выводы по исследуемой теме. Автору удалось раскрыть особенности организации контрольно-надзорной деятельности на муниципальном уровне, выявить основные проблемы такой деятельности и представить пути их разрешения. Соискатель доказал необходимость совершенствования административно-правовых способов обеспечения законности в муниципальном образовании. Нельзя не отметить стремление соискателя более достоверно оценить современную систему административно-правового регулирования местного самоуправления, для чего был проанализирован значительный массив нормативно-правовых актов федерального, регионального и местного уровней, а также проведены социологические исследования. Это позволило выявить ряд проблем действующего законодательства и предложить пути их решения.

Положения, сформулированные В.В. Аржановым в результате проведенной работы и выносимые им на защиту (с. 11-14), можно признать достоверными, обоснованными, самостоятельными, оригинальными и содержащими элементы научной новизны, которая состоит в том, что диссертация является одним из первых комплексных исследований теоретических и прикладных проблем институтов административного и муниципального права, затрагивающих контроль и надзор в сфере местного самоуправления.

Одновременно с этим в данной работе содержатся положения, носящие дискуссионный характер и требующие дополнительного пояснения.

1. Параграф 2 главы 1 диссертации В.В. Аржанова посвящен понятию и формам административно-правовых способов обеспечения законности в работе муниципальных органов (с.40-59). В нем соискатель дает определение административно-правовых способов обеспечения законности, под которыми он предлагает понимать «совокупность методов и средств, направленных на обеспечение законности, целью которых является создание и поддержание режима законности на государственном и муниципальном уровне» (с.43).

При этом автор на основании сформировавшихся в юридической науке

различных точек зрения проводит собственный анализ сущности контроля и надзора применительно к деятельности органов местного самоуправления.

Так, В.В. Аржановым совершенно правильно отмечается, что посредством контроля и надзора органы управления создают в муниципалитете и государстве правовую среду, позволяющую всем участникам правоотношений реализовывать субъективные права и исполнять обязанности (с.43).

Однако в данной части диссертации автором не уделяется должного внимания муниципальному контролю, который предусмотрен Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Тем самым соискателем не определено, какое место занимает муниципальный контроль среди методов и средств, направленных на обеспечение законности на муниципальном уровне.

2. В третьем параграфе первой главы рассматриваются понятие и виды субъектов обеспечения законности в системе местного самоуправления (с.59-73). Автор выделяет следующие группы субъектов, обеспечивающих законность в работе органов муниципального уровня: федеральные органы власти и их должностные лица, к ним относятся законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти, Президент РФ и прокуратура РФ; региональные органы, в лице представительных (законодательных), исполнительных, а также судебных органов субъектов Российской Федерации, и руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (высшее должностное лицо субъекта РФ); органы муниципального управления и их должностные лица, которые обеспечивают законность в системе органов местного самоуправления (с.73).

Сама по себе такая классификация субъектов, обеспечивающих законность в системе местного самоуправления, не имеет научной ценности и соответствует общеизвестным принципам территориальной организации публичной власти. При этом не включены в данную систему и не рассмотрены такие важные субъекты, принимающие непосредственное участие в обеспечении законности, как муниципальные учреждения и предприятия, территориальное общественное самоуправление, советы муниципальных образований субъектов РФ и другие.

Кроме этого, не уделено внимания особенностям организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения, в закрытых административно-территориальных образованиях, в

наукоградах, приграничных территориях и т.д. В связи с этим возникает вопрос к соискателю – каким образом выстраивается система субъектов, обеспечивающих законность в системе местного самоуправления, применительно к этим случаям?

3. В.В. Аржановым во втором параграфе второй главы диссертационной работы достаточно подробно освещен вопрос удаления главы муниципального образования местным представительным органом и участие в данном процессе губернатора или главы республики. Показана расплывчатость формулировок, которые являются основанием удаления в отставку руководителя муниципалитеты, а также указывается, что нарушается принцип организационной обособленности местного самоуправления (с. 123-127). Соискателем предлагается исключить из ст. 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ на всех стадиях удаления главы муниципального образования в отставку местным законодательным органом. Для этих целей разработан проект поправок в вышеназванный Федеральный закон (приложение 1 к диссертации - с. 224-230). Думается, что внесение данных поправок негативно скажется на создании и поддержании режима законности в муниципальном образовании. Внесение предложения о кардинальном изменении полномочий руководителя субъекта РФ на основании двусмысленности оснований привлечения к ответственности главы муниципального образования является спорным. Хотелось бы получить дополнительную аргументацию соискателя относительно изменения полномочий руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ в части удаления в отставку главы муниципального образования.

4. В.В. Аржанов приводит в своей диссертации множество заслуживающих внимания весьма полезных теоретических обобщений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование российского административного и муниципального законодательства. В частности, к ним можно отнести предложенную систему сдержек и противовесов в структуре органов местного самоуправления (с. 172); предложение предоставить возможность представительному органу местного самоуправления контролировать исполнение всех правовых актов, действующих на территории муниципального образования (с. 140-141); обоснование необходимости расширить полномочия представительного органа местного самоуправления в части удаления в отставку руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, для

чего предлагается внести поправки в ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (с. 155).

Соглашаясь со многими выводами, следует отметить, что спорным является предложение об ограничении суда в части восстановления в должности руководителя местной администрации, если за его отставку проголосовало более чем две трети депутатов. Суду оставляется возможность проверять только законность проведения голосования (с. 153). Хотелось бы узнать позицию соискателя ученой степени по поводу того, как его предложение соотносится с гарантиями судебной защиты, закрепленными в статье 46 Конституции РФ.

5. Существенным замечанием может быть признано отсутствие в диссертации В.В. Аржанова ссылок на судебную практику и последующий ее анализ с целью определения системных нарушений законности в деятельности органов местного самоуправления и выработке на основе этого практических предложений, которые могли быть включены в положения, выносимые на защиту.

Следует заметить, что вышеназванные замечания не влияют на общую положительную оценку представленной на защиту работы, носят дискуссионный характер и могут быть положены в основу дальнейших научных изысканий автора по данной тематике; они не уменьшают научную состоятельность, теоретическую и практическую значимость рассматриваемого научного труда.

Таким образом, диссертационное исследование Аржанова Владимира Владимировича на тему «Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления» является актуальной, самостоятельной, завершенной, творческой работой, в которой решены научные задачи, имеющие важное и существенное значение для современного российского административного и муниципального права. Диссертация соответствует паспорту научных специальностей 12.00.14 – Административное право; административный процесс и 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Диссертационное исследование соответствует требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям, закрепленным пп. 9, 10, 11, 24 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

Считаю, что диссертация В.В. Аржанова является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи,

имеющей важное значение для дальнейшего развития доктрины современного административно-правового и муниципально-правового регулирования отношений, складывающихся при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности по созданию и поддержанию режима законности в деятельности органов местного самоуправления. Полученные автором диссертационной работы научно-практические выводы и рекомендации представляются значимыми и полезными не только для развития науки административного и муниципального права, но и для совершенствования правоприменительной практики.

В этой связи автор исследования – Аржанов Владимир Владимирович – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальностям: 12.00.14 — Административное право; административный процесс; 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Подпись Мартынова А.В.
Заверяю. Ученый секретарь ННГУ
Л.Ю. Черноморская
Тел. 462-30-21

Официальный оппонент:
директор Института открытого образования,
заведующий кафедрой административного и
финансового права юридического факультета
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского»,
доктор юридических наук, доцент

Алексей Владимирович Мартынов

17 апреля 2018 года

Сведения об организации:
наименование – федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»; адрес – 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23; тел – 8(831)462-30-03; e-mail: unn@unn.ru.

Сведения об официальном оппоненте

Фамилия, имя, отчество	Мартынов Алексей Владимирович
Гражданство	Российская Федерация
Ученая степень (наименование отрасли науки, научных специальностей, по которым защищена диссертация)	Доктор юридических наук Научная специальность: 12.00.14 – Административное право, финансовое право, информационное право (юридические науки)
Ученое звание (по какой кафедре, по какой специальности)	доцент, кафедра конституционного и административного права

Место работы

Полное наименование организации (индекс, почтовый адрес, телефон, официальный сайт)	федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, телефон: (831) 462-30-03 e-mail: unn@unn.ru официальный сайт: http://www.unn.ru/
Наименование подразделения (кафедра, лаборатория и т.п.)	Институт открытого образования; кафедра административного и финансового права юридического факультета
Должность	директор; заведующий кафедрой

Список опубликованных работ официального оппонента по теме диссертации в рецензируемых научных изданиях за последние 5 лет (не более 15 публикаций)

1.	Мартынов А.В. «Открытое правительство»: новая форма участия граждан в государственном управлении, направленная на повышение общественного доверия к государству [Текст] / А.В. Мартынов // Вестник Воронежского государственного университета. – 2013. – № 2. – С. 240-254.
2.	Никифоров М.В., Мартынов А.В. Современное исследование вопросов правового регулирования государственного контроля [Текст] / М.В. Никифоров, А.В. Мартынов // Журнал российского права. – 2013. – № 6 (198). – С. 148-150.
3.	Мартынов А.В. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении: актуальный взгляд на проблему в трудах профессора Ивана Александровича Склярова [Текст] / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. – С. 2-5.
4.	Мартынов А.В. Современное право и публичное управление: проблемы методологии и соотношения [Текст] / А.В. Мартынов // NB: Экономика, тренды и управление. – 2013. – № 4. – С. 1-15.
5.	Общественное доверие к органам государственной власти: выявление проблем и предложения по их решению: Научно-практическое пособие / под ред.: А.В. Мартынов. – Нижний Новгород: Изд-во Нижегор. госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2013. – 210 с.
6.	Мартынов А.В. Система «Открытое правительство» как один из главных механизмов открытого государственного управления в России [Текст] / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 13-23.

7.	Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России [Текст] / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 8-16.
8.	Мартынов А.В. Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации [Текст] / А.В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 5-6. – С. 273-281.
9.	Егорова М.А., Мартынов А.В. Административно-юрисдикционные механизмы компенсации имущественных убытков, причиненных нарушением антимонопольного законодательства [Текст] / М.А. Егорова, А.В. Мартынов // Право и экономика. – 2015. – № 1. – С. 38-45.
10.	Мартынов А.В. Размещение открытых данных органами исполнительной власти и органами местного самоуправления как необходимое условие прозрачности и эффективности публичного управления [Текст] / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2015. – № 6. – С. 44-50.
11.	Мартынов А.В., Ляпин И.Ф. К вопросу о понятии избыточных функций государственного управления [Текст] / А.В. Мартынов, И.Ф. Ляпин // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2016. – № 3. – С. 148-152.
12.	Мартынов А.В., Ляпин И.Ф., Черников В.В. Ключевые подходы к выбору критериев избыточного административного регулирования и избыточных функций органов исполнительной власти [Текст] / А.В. Мартынов, И.Ф. Ляпин, В.В. Черников // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2016. – № 4. – С. 138-145.
13.	Мартынов А.В. Основные направления реформирования современной системы государственного контроля и надзора в России [Текст] / А.В. Мартынов // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 1. – С. 37-50.
14.	Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес [Текст] / А.В. Мартынов // Юрист. – 2016. – № 18. – С. 22-27.
15.	Мартынов А.В. Проблемы оптимизации контрольных и надзорных органов в современной России [Текст] / А.В. Мартынов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 29-30 июня 2017 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, доцент А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2017. – С. 85-121.

Официальный оппонент А.В. Мартынов

07.03.2018г

Подпись Мартынова А.В.
Заверяю Ученый секретарь ННГУ
Л.Ю. Черноморская
Тел. 462-30-21

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Аржанова Владимира Владимировича «Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право и 12.00.14 – административное право; административный процесс

Как справедливо отмечает сам автор, для любого правового демократического государства вопросы обеспечения законности всегда являются приоритетными. (С. 3). В сфере местного самоуправления эти вопросы также сохраняют свою актуальность, проявлением чего является разработка концепции муниципального контроля (в рамках обсуждения проекта нового федерального закона о государственном и муниципальном контроле), внесение существенных изменений в статью 77 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Это все требует не только мониторинга правоприменения, но и теоретических разработок. Научная и практическая значимость исследования мер обеспечения законности на муниципальном уровне обуславливается и общегосударственной антикоррупционной политикой.

Целью диссертационного исследования является определение особенностей обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления как самостоятельных субъектов управленческой деятельности, а также обоснование теоретических выводов и практических предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере (С. 8). При написании диссертации автор поставил перед собой ряд взаимосвязанных задач, которые вытекают из цели исследования. Следует

отметить, что своей работой диссертант, в основном, выполнил поставленные цели и задачи.

Диссертация имеет хорошую методологическую основу. Диссертантом широко используются общенаучные методы анализа и синтеза и применяемые в юриспруденции и смежных с ней общественных науках методы исследования. Автор использует сравнительно-правовой метод, формально-логический, статистический и другие научные методы (С. 9).

Для раскрытия заявленной темы исследования автором проанализирована научная литература, нормативный материал. Об этом, в частности, свидетельствует обзор научной разработанности темы, содержащейся во введении (С. 5-7), библиографический список, а также сноски по всему тексту работы.

Безусловным украшение работы являются результаты социологического исследования, проведенного автором на основе опроса 142 респондентов в Калужской, Пензенской, Саратовской, Тульской и Ульяновской областях.

Построение исследования имеет определенную логику. Диссертация включает введение, две главы, заключение, библиографию и приложения, содержащие авторские предложения по совершенствованию механизмов ответственности органов местного самоуправления, а также результаты авторского социологического опроса. Логика работы выстроена на переходе от общих теоретических проблем к их конкретным аспектам.

В первой главе диссертант исследует сущность административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления. В поле зрения автора находятся вопросы содержания законности в деятельности органов местного самоуправления, способов ее обеспечения. Отдельное исследование проведено по вопросу о

субъектах обеспечения законности в системе органов местного самоуправления

Вторая глава посвящено детальному анализу полномочий органов власти разных территориальных уровне, в компетенцию которых входит обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления. В поле зрения автора работы находятся федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Исследуя особенности контрольных полномочий органов государственной власти, обосновывается наличие следующих тенденций: дублирование контрольных полномочий федеральных органов на региональном уровне; увеличение роли субъектов Федерации в процессе привлечения муниципальных органов и их должностных лиц к ответственности (С. 103). Автор справедливо обращает внимание на то, что в настоящее время полномочия разных территориальных уровне «перемешаны» и не всегда бывает просто понять кто за что отвечает. В работе предлагается пересмотреть перечень вопросов местного значения, исключив из него все вопросы, в которых государство имеет полномочия (права и обязанности). Данный подход позволит избежать ряда проблем при разграничении полномочий и предметов ведения (С. 99-100).

Автором высказываются и обосновываются отдельные предложения по совершенствованию действующего законодательства, в том числе:

- изменение модели разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями власти;

- об уточнении основания роспуска представительного органа;

- об исключении высшего должностного лица субъекта РФ из процедуры удаления главы муниципального образования в отставку.

Вместе с тем, в работе имеется ряд спорных и ошибочных высказываний, недосказанностей. В их числе следует назвать:

1. Судя по названию диссертационного исследования, работа должна быть посвящена способам обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления, однако в тексте говорится преимущественно о контроле и надзоре и частично о конституционной ответственности органов местного самоуправления. Есть ли иные способы обеспечения законности? Профилактические меры? Меры административной и иной ответственности? Более того, ознакомление с текстом работы наводит на мысль, что автор отождествляет обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления и обеспечение законности на муниципальном уровне.

В начале работы приводится статистика по росту нарушений в деятельности органов местного самоуправления (С. 3), данные авторского опроса о том, что сотрудники органов местного самоуправления не планируют соблюдать требования закона (С. 29). Однако в диссертации нет информации об исследовании причин этой ситуации. Рассматривался ли автором вопрос о том, что к органам местного самоуправления предъявляются взаимоисключающие требования, что государственная система статистики учета нарушений, основанная на «палочных показателях», не отражает реального положения дел иные причины?

2. Значительное внимание в работе уделяется исследованию таких средств обеспечения законности как контроль и надзор. Однако за рамками диссертационного исследования остался Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", а также статья 77 Федерального закона № 131-ФЗ. Это тем более удивительно, что уже несколько лет разрабатывается новая концепция законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, основанная на принципиально новом рискориентированном подходе.

И совсем ничего не говорится о муниципальном контроле, хотя целый параграф посвящен полномочиям органов местного самоуправления по обеспечению законности в муниципальном образовании. Вместо этого автор исследует вопрос о разделении властей на муниципальном уровне, наличии системы сдержек и противовесов. Хотелось бы уточнить что автор понимает под муниципальным контролем, какими полномочиями должны обладать органы муниципального контроля, какова система органов муниципального контроля, какие виды муниципального контроля должны быть и др. Эти и иные очевидные вопросы остались за рамками данного исследования.

3. Автор выносит на защиту предложение о переходе от модели разграничения полномочий между государством и местным самоуправлением к разграничению предметов ведения; предлагается «не распределять права и обязанности в рамках общих вопросов государственных и муниципальных органов, а разделить их на вопросы государственного и вопросы местного значения» (С. 12, 99 и далее). Вместе с тем, в статьях 71-72 Конституции РФ говорится о предметах ведения; в Федеральном законе № 131-ФЗ уже давно говорится о вопросах местного значения. В чем новизна предложения?

В тексте работы говорится о том, что «из трех десятков вопросов, закрепленных за соответствующим муниципальным образованием, государственные органы более чем в половине вопросов тоже имеют полномочия» (С. 98 и далее). Какое это значение имеет для обеспечения законности на территории муниципального образования? Возможно ли абсолютное разграничение сфер деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления?

В этой связи хотелось бы узнать что, по мнению автора, должно относится, например, к вопросам местного значения; следует ли к ним относить такие вопросы, как участие в профилактике терроризма и

экстремизма или участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

4. Автор многократно говорит о двойственной природе местного самоуправления (институт власти и форма самоорганизации граждан), однако не показывает есть ли какая-то специфика в деятельности органов государственной власти по обеспечению законности на муниципальном уровне в зависимости от того о каком аспекте идет речь. В работе рассматриваются особенности обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления как института власти. Вместе с тем, есть, например, Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2010 N 454-О-О, в котором исследовался вопрос обеспечения законности при проведении сходов, собраний, конференций жителей.

5. Автор вполне справедливо высказывается о недопустимости «Калужской и Тверской законности», однако допускает наличие особенностей законности в зависимости от местной правовой среды – «существует локальный характер законности на уровне муниципального образования» (С. 38); «все участники правоотношений в муниципальном образовании свободно реализуют принадлежащие им субъективные права и юридические обязанности в специально созданной правовой среде внутри определенного муниципального образования» (С. 39). Так все-таки категория «законность» является универсальной или нет? зависят ли содержание, формы обеспечения законности от территориального масштаба (имеется ли территориальный аспект)?

Автор утверждает, что «наличие относительно самостоятельных правовых актов локального характера позволяет говорить о режиме законности в пределах одного муниципального образования, если не сводить законность к простому выполнению законодательства, а включать в нее правовые предписания в качестве составного элемента» (С. 37). Это позволяет автору сделать вывод о том, что «что является законным и

допустимым в одном муниципальном образовании, то незаконно и не допустимо в другом» (С. 38). Такая позиция вызывает недоумение. Как, по мнению автора, в этом случае следует учитывать местные традиции, особенности, специфику; что такое деление власти по вертикали (принципы федерализма и местного самоуправления, предусмотренные в статьях 5 и 12 Конституции РФ), предполагающее определенную свободу соответствующих территориальных уровней?

6. В работе есть определенные ошибки, неточности и некорректное использование терминологии:

- термины «муниципалитет», «муниципальные органы», «местные органы» и «органы местного самоуправления» автор использует как синонимы, в то время как в 39 статье Федерального закона № 131-ФЗ прямо говорится, что муниципальные органы не входят в систему органов местного самоуправления; наиболее распространенным примером муниципального органа является избирательная комиссия муниципального образования, однако о ней в работе речь явно не идет;

- по мнению автора «муниципальные органы не входят в систему государственных органов» (С. 69); однако в Конституции РФ говорится о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти – муниципальные органы по смыслу Федерального закона № 131-ФЗ могут входить в единую систему (классический пример – единая система избирательных комиссий);

- со ссылкой на Федеральный закон № 131-ФЗ автор пишет, что «муниципалитеты необходимо создавать в каждом населенном пункте» (С. 28), что не соответствует действительности – территория муниципального образования и населенного пункта может не совпадать (по данным Росстата в России примерно 150 тыс. населенных пунктов и 22 тыс. муниципальных образований);

- автор утверждает, что «Конституция РФ не выделяет самоуправление в качестве одного из видов власти» (С. 30, 31); в этой связи хотелось бы знать мнение автора о содержании статей 3, 12, 132 Конституции РФ;

- автор констатирует, что «муниципальные органы могут контролировать исполнение нижестоящими местными органами и их должностными лицами вопросов местного значения, при этом проверяется законность и целесообразность их деятельности» (С. 48). Это утверждение прямо противоречит Федеральному закону № 131-ФЗ, в котором не предусмотрено подчинение органов местного самоуправления одного территориального уровня другому – разграничены вопросы местного значения;

- по мнению автора, «законодательство не дает главе муниципалитета возможность оспорить в суде сам факт удаления в отставку, он может оспаривать процедуру удаления» (С. 152); вместе с тем, есть 46 статья Конституции РФ, процессуальные кодексы, которые это право предусматривают.

7. Несмотря на явную практическую направленность темы диссертационного исследования, автором почти не анализируются материалы правоприменительной практики, в том числе позиции Конституционного Суда РФ по вопросам контроля и ответственности на муниципальном уровне. Однако, например, в Постановлении от 30 ноября 2000 года исследовались пределы государственного контроля за местным самоуправлением. Только по вопросам удаления в отставку главы муниципального образования Конституционным Судом РФ принято около десятка решений, ни одно из которых не попало в поле зрения диссертанта.

Содержание автореферата в целом отражает основные положения диссертации. Наиболее значительные результаты диссертационного исследования опубликованы в печатных изданиях.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация Аржанова Владимира Владимировича «Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Положению о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 года № 842. Диссертант заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальностям 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право и 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного и
муниципального права
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
(докторская диссертация защищена
по специальности 12.00.02 –
конституционное право;
муниципальное право

Екатерина Сергеевна Шугрина

7 мая 2018 года

ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
125993, Россия, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д.9
esshugrina@msal.ru

ПОДПИСЬ Шугриной Е.С.
З А В Е Р Я Ю
НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА
УПРАВЛЕНИЯ КАДРОВ Л.Б. КРАСИЛЬНИКОВА
«07» 05 2018 г.

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Управление кадров

Сведения на официального оппонента по диссертации
Аржанова Владимира Владимировича

Фамилия, имя, отчество полностью	Шугрина Екатерина Сергеевна
Ученая степень	доктор юридических наук
Ученое звание	профессор
Шифр и наименование специальности, по которой защищена диссертация	12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право
Наименование организации места работы	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Ведомственная принадлежность	Министерство образования и науки Российской Федерации
Структурное подразделение и должность	Кафедра конституционного и муниципального права, профессор
Адрес организации места работы	125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9
Телефон организации места работы	+7 (499) 244-88-88 доб. 874
E-mail:	esshugrina@msal.ru

Список основных публикаций официального оппонента по теме диссертации в рецензируемых научных изданиях за последние 5 лет (не более 15 публикаций)

1.	*Шугрина Е.С.* (в соавт.) Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции. монография / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Юрлитинформ, 2013. - 224 с.
2.	*Шугрина Е.С.* (в соавт.) Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика. М., 2014. – 347 с.
3.	*Шугрина Е.С.* Муниципальное право. Учебник. 5-е изд. М.: Норма. 2014. – 576 с.
4.	*Шугрина Е.С.* Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления. Учебное пособие. М., 2016. - 220 с.
5.	*Шугрина Е.С.* Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19-24.
6.	*Шугрина Е.С.* Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71-75.
7.	*Шугрина Е.С.* Независимость суда как гарантия местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 167-172.
8.	*Шугрина Е.С.* Общая характеристика ответственности органов публичной власти и их должностных лиц // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4 (59). С. 100-106.
9.	*Шугрина Е.С.* Ответственность главы муниципального образования и местной администрации перед государством // Местное право. 2013. № 1. С. 3-14.
10.	*Шугрина Е.С.* Особенности уголовной и административной ответственности депутата представительного органа муниципального образования: взгляд с позиции конституционного и муниципального права //Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2204-2211

доктор юридических наук,
профессор _____ Е.С. Шугрина

ПОДПИСЬ Шугриной Е.С.
ЗАВЕРЯЮ
НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА
УПРАВЛЕНИЯ КАДРОВ Л.Б. КРАСИЛЬНИКОВА
«07» 03 2018 г.

Управление кадров

УТВЕРЖДАЮ

Ректор
ФГБОУ ВО
«Воронежский государственный университет»
доктор экономических наук, профессор,

_____ Д. А. Ендовицкий

«03» мая 2018 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» – на диссертацию **АРЖАНОВА Владимира Владимировича** на тему **«Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления»**, представленную в диссертационный совет Д 212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальностям 12.00.14 – Административное право, административный процесс, 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

(Саратов, 2017. – 236 с.)

Диссертация В.В. Аржанова посвящена весьма актуальной в теоретическом и практическом отношении проблеме обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления посредством применения и использования административно-правовых способов. Необходимость и своевременность исследования этой проблематики определяется как практическими потребностями государства, так и закономерностями развития наук конституционного, административного и муниципального права.

Общественная опасность нарушения принципа законности в деятельности органов местного самоуправления состоит в наступлении негативных последствий – причинении имущественного вреда, морального ущерба гражданам, юридическим лицам. Нарушение законности в деятельности органов местного самоуправления разлагает нравственные устои общества,

препятствует экономическому развитию муниципальных образований, подрывает доверие населения не только к органам местного самоуправления, но и к государству в целом.

Научное исследование проблем обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления административно-правовыми способами приобретает особую актуальность в связи с развитием в российском государстве основ гражданского общества, проведением социальной политики, призванной обеспечить национальную безопасность и защиту населения от всевозможных рисков в области государственного и муниципального управления.

Цель диссертационного исследования, поставленная автором, заключается в определении особенностей обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления как самостоятельных субъектов управленческой деятельности, а также обосновании теоретических выводов и практических предложений по совершенствованию законодательства в рассмотренной сфере правоотношений.

В.В. Аржановым достаточно четко и обоснованно сформулированы задачи исследования, обеспечивающие решение поставленной цели.

В рецензируемой диссертации исследование административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности муниципальных органов выполнено на основе системного, комплексного подхода, предполагающего изучение проблемных вопросов, поиск вариантов разрешения их через теоретико-прикладное решение намеченных в диссертации задач. Таким образом, в работе сформулированные предложения по совершенствованию обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления нашли соответствующее теоретическое обоснование и завершаются конкретными практическими рекомендациями по совершенствованию административного законодательства.

В качестве основных научных результатов проведенного автором исследования выступают: авторское определение законности в деятельности

органов местного самоуправления; обоснованный вывод о правовой природе административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления; аргументация необходимости перехода от модели разграничения полномочий между государством и местным самоуправлением к разграничению предметов ведения; разработка классификации субъектов, обеспечивающих законность на местном уровне; обоснование вывода о том, что основополагающим условием соблюдения законности на местном уровне служит система сдержек и противовесов в муниципальном образовании; обоснование целесообразности введения обязательной процедуры согласования представительными и исполнительными органами местного самоуправления всех муниципальных нормативных актов и иных правовых актов, затрагивающих вопросы местных налогов и сборов, осуществления расходов из средств местного бюджета, а также предпринимательской и инвестиционной деятельности; внесение предложения о наделении представительного органа местного самоуправления правом контролировать в федеральном и региональном законодательстве не только решение вопросов местного значения, но также исполнение всех нормативных правовых актов, действующих на территории муниципального образования; аргументация необходимости изменения основания ответственности представительного органа муниципального образования перед государством на основе предложенной авторской правовой конструкции; обоснование целесообразности лишения руководителя высшего исполнительного органа субъекта Федерации полномочий при удалении в отставку главы муниципального образования или руководителя администрации местным представительным органом, а также обоснование необходимости расширения полномочий представительных органов муниципальных образований.

В диссертации на достаточном теоретическом уровне осуществлен анализ: содержания и роли законности в деятельности органов местного са-

моуправления; правовой природы и форм административно-правовых способов обеспечения законности в работе муниципальных органов; содержания и объема полномочий субъектов, обеспечивающих законность в деятельности органов местного самоуправления.

Соискателем проанализирован весьма значительный по объему массив законодательства, включая федеральные акты, акты субъектов Федерации, многочисленные муниципальные акты, нормативные правовые акты зарубежных государств. Несомненным достоинством работы является использование большого количества материалов правоприменительной практики государственных органов, органов местного самоуправления, а также судебных органов. Наряду с нормативными правовыми актами и материалами судебной практики автор использовал большой объем монографической литературы (как по административному праву, так и по другим отраслям права).

Представленная диссертация позволяет отметить достаточно высокую методологическую подготовленность автора, что свидетельствует о наличии у автора работы навыков исследователя и аналитика.

На большом фактическом материале в диссертации показаны важные проблемы функционирования административно-правовых механизмов обеспечения законности в системе органов местного самоуправления (с. 97, 101-103).

Автор справедливо отмечает, что законность в работе местных органов предполагает соблюдение не только законов и подзаконных актов, но и решений, принятых непосредственно жителями муниципалитета на местных референдумах или сходах граждан. Опираясь на свои теоретические изыскания, соискатель достаточно аргументированно обосновал принципиальный вывод о том, что в России региональные и местные органы публичной власти имеют законодательную возможность дифференцированно регулировать однородные общественные отношения, установленные федеральным законодательством (с. 35).

В.В. Аржанов убедительно доказал, что, несмотря на имеющийся прогресс в регулировании муниципальных отношений, российское законодательство нуждается в дальнейшем совершенствовании в целях создания необходимых условий для более эффективного функционирования органов местного самоуправления. В этой связи теоретическую и практическую ценность имеет вывод соискателя о том, что к особенностям законности в деятельности муниципальных органов следует отнести их обязанность руководствоваться в своей деятельности не только правовыми актами, принятыми органами публичной власти, но и решениями, которые приняты непосредственно местными жителями на референдумах или сходах граждан.

В диссертации на базе действующего законодательства, научных источников дана развернутая административно-правовая характеристика всего основного спектра точек зрения относительно понимания механизма обеспечения законности (с. 40-59). Автор подробно проанализировал теоретические и практические проблемы, связанные с определением административно-правовых способов обеспечения законности в работе муниципальных органов, а также их правовой формой. При этом существенной практической ценностью обладает обоснованный и сформулированный соискателем на основе теоретических положений вывод об отнесении к административно-правовым способам обеспечения законности таких функций уполномоченных органов, как контроль и надзор.

К числу позитивных научно-практических результатов рассматриваемого исследования относится авторская дефиниция административно-правовых способов обеспечения законности в деятельности муниципальных органов, понимаемая, как регламентированная федеральными, региональными и местными правовыми актами активная деятельность уполномоченных органов по созданию и поддержанию режима законности внутри определенного муниципального образования.

Существенным достоинством проведенного исследования является то, что автор комплексно проанализировал с общетеоретических позиций, а

также с позиции науки административного права понятие и классификацию субъектов обеспечения законности в системе органов местного самоуправления (с. 59-73). Соискатель справедливо отмечает особенность административно-правовых норм, состоящую в том, что они наделяют правоспособностью и дееспособностью широкий круг участников правоотношений (с. 64). На этом основании делается вывод о многообразии и сложности системы и структуры субъектов в административном праве, что, в свою очередь, предполагает различные подходы к вопросу об их классификации. Заслуживает внимания, предложенные соискателем классификации субъектов административного права, в основу которых положены такие критерии, как: права и обязанности субъектов в процессе обеспечения законности в работе местных органов (с. 65); объем контрольных полномочий за деятельностью муниципальных органов (с. 71).

В.В. Аржанов подробно проанализировал полномочия субъектов, обеспечивающих законность в деятельности органов местного самоуправления на уровне федеральных органов государственной власти. Применяемый при этом системно-структурный подход в процессе рассмотрения действующего законодательства позволил соискателю выделить из общей совокупности и конкретизировать полномочия в сфере обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления, Президента Российской Федерации (с. 79), Федерального Собрания Российской Федерации (с. 80), государственных органов исполнительной власти (с. 84-89).

Особую роль по обеспечению законности в деятельности муниципальных органов, по мнению автора, играет судебная власть. Автор справедливо отмечает, что судебные органы имеют широкие полномочия по обеспечению законности в работе местных органов и присущие только этим органам специфические функции (с. 93). При этом делается разумный вывод о двойственной роли судов в деле обеспечения законности, так как они не только осуществляют судебный контроль, но также выполняют функцию защиты органов местного самоуправления (с. 93).

Исследуя полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, соискатель выделяет две наметившиеся тенденции – это фактическое дублирование контрольных полномочий федеральных органов на региональном уровне, а также усиление роли субъектов Федерации в процессе привлечения муниципальных органов и их должностных лиц к ответственности (с. 103). Соискатель подробно проанализировал указанные тенденции, на основании чего сформулировал предложения по изменению законодательства. Так, практическую ценность исследования повышают предложения по изменению ч. 1 ст. 73, ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В процессе рассмотрения полномочий органов местного самоуправления по обеспечению законности в муниципальном образовании соискатель справедливо обращает внимание на дискуссионный вопрос о возможности реализации на муниципальном уровне принципа разделения властей (с. 128). Анализ точек зрения ученых, действующего законодательства, результатов анкетирования муниципальных служащих и сотрудников позволил диссертанту обоснованно заключить, что основополагающей частью механизма обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления является система сдержек и противовесов в процессе функционирования этих органов (с. 179), а также определить ее составные элементы (с. 180).

Теоретические положения и практические рекомендации исследования сформулированы на базе широкого использования трудов отечественных и зарубежных ученых по административному праву, муниципальному праву, иным юридическим наукам. Выводы и рекомендации исследования основаны на значительном эмпирическом материале. Наряду с данными статистики, автор использовал материалы анкетирования муниципальных

служащих и сотрудников органов местного самоуправления. Все это характеризует сформулированные в работе выводы и рекомендации как достоверные и обоснованные.

Вместе с тем, диссертационное исследование В.В. Аржанова не свободно от отдельных недостатков и дискуссионных положений.

1. В положении первом, выносимом на защиту, автор предлагает считать законность «…формой организации и деятельности органов местного самоуправления». Данный подход противоречит устоявшемуся в теории права пониманию законности как принципа деятельности органов публичной власти, методу деятельности, правовому режиму (правовой среде внутри государства), о чем пишет и сам автор (например, с. 25, 27 и др.). Термин «форма» вряд ли применим в данном случае.

2. Второе авторское положение, выносимое на защиту, сформулировано не совсем корректно, поскольку административно-правовыми способами обеспечения законности в *деятельности* органов местного самоуправления предлагается считать *деятельность* уполномоченных органов. Логичнее было бы предположить, что осуществление контроля и надзора выступают способами обеспечения законности.

3. В третьем положении, выносимом на защиту, В.В. Аржанов аргументирует необходимость перехода от модели разграничения полномочий между государством и местным самоуправлением к разграничению предметов ведения. По его мнению, целесообразно не распределять права и обязанности в рамках общих вопросов государственных и муниципальных органов, а разделить их на вопросы государственного и местного значения.

Данное предложение не согласуется с тем, что в правовой науке понимается под *компетенцией и ее элементами*. Общепринятым является представление о том, что компетенция органов публичной власти представляет собой совокупность полномочий (как меру возможного и должного поведения) в рамках их предметов ведения (крупных сфер, областей общественных

отношений). Сферы общественных отношений (образование, культура, жилищно-коммунальное хозяйство и т.п.) не могут полностью относиться к ведению только органов государственной власти или органов местного самоуправления. В вопросах государственных всегда присутствует и местный интерес, а качество решения проблем на местном уровне не может быть безразличным для государства. В силу этого целесообразна четкая правовая регламентация именно полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по предметам их ведения. В этом направлении необходимо вести работу по совершенствованию правового регулирования компетенции органов публичной власти.

4. В положении пятом, которое автор выносит на защиту, речь идет о системе сдержек и противовесов в муниципальном образовании. Одним из первых, кто ввел это понятие в научный оборот применительно к системе местного самоуправления, был Г.В. Барабашев (См.: *Барабашев Г.* Совет и мэр в "упряжке самоуправления" (Нар. депутат. 1991. № 11. С. 36-40). Этой работы, к сожалению, нет в списке источников, указанных в диссертации.

Анализ предложений, содержащихся в данном положении, вызывает ряд вопросов, требующих дополнительных пояснений автора. Во-первых, корректно ли включать в содержание системы сдержек и противовесов политические условия существования предлагаемой системы (пункт 1)? В чем, в этом случае, заключается их отличие от содержания политических гарантий местного самоуправления? Иными словами, отличает ли автор систему сдержек и противовесов от гарантий местного самоуправления?

Во-вторых, взаимный контроль и взаимная ответственность (пункт 2) органов местного самоуправления по своему содержанию есть принципы их деятельности, закрепленные в федеральном законодательстве. Их реализация обеспечивается путем применения различных процедур, о которых ав-

тор говорит далее (пункты 3 и 4), детальная регламентация которых осуществляется, в числе прочих, в муниципальных правовых актах (уставах, регламентах, положениях).

В-третьих, представляется, что в данной дефиниции более уместно использовать выражение «системы органов местного самоуправления» вместо «структуры органов местного самоуправления», поскольку механизм сдержек и противовесов создается и действует в явлениях системного характера.

Поэтому предлагаемые автором подходы к пониманию и содержанию системы сдержек и противовесов в местном самоуправлении нуждаются в уточнении.

5. Отдельные предложения автора носят характер «призывов». Например, на с. 93 соискатель призывает усилить роль судов в механизме обеспечения законности на муниципальном уровне. В данном случае возникает вопрос о способе усиления роли судов в механизме обеспечения законности на муниципальном уровне. Другой пример: на с. 98 соискатель призывает проанализировать сложившуюся модель разграничения полномочий и предметов ведения между государственными органами и местным самоуправлением, чтобы предотвратить конфликты между органами государственной власти и муниципальными органами. Представляется, что авторский анализ указанной модели еще более повысил бы научный потенциал работы.

Сделанные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования.

Диссертация В.В. Аржанова свидетельствует о том, что автором самостоятельно написана актуальная и ценная в научно-практическом отношении работа, содержащая обоснованные выводы и рекомендации, характеризующаяся высоким научно-практическим потенциалом для развития административного и муниципального права.

Представленный на рецензию научный труд может использоваться в научно-исследовательской деятельности для дальнейшего изучения про-

блем укрепления законности в деятельности органов местного самоуправления, в правотворческой деятельности, в учебном процессе образовательных организаций юридического профиля.

Диссертационная работа В.В. Аржанова соответствует профилю научных специальностей 12.00.14 – Административное право; административный процесс; 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Автореферат диссертации В.В. Аржанова отражает ее содержание, включает все необходимые для такого рода работ атрибуты, объясняет сущность проведенного автором исследования.

Диссертация Аржанова Владимира Владимировича на тему «Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научно-практической задачи, имеющей большое значение для дальнейшего развития науки конституционного, муниципального права, административного права и процесса. Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что рецензируемый научный труд отвечает предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук ч. 2 п. 9, п. 10, п. 11 «Положения о присуждении ученых степеней» требованиям (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842). Автор диссертационной работы – **Аржанов Владимир Владимирович** – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальностям 12.00.14 – Административное право; административный процесс; 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Отзыв на кандидатскую диссертацию В.В. Аржанова на тему «Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления» подготовлен заведующей кафедрой кон-

ституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», доктором юридических наук, профессором Бялкиной Татьяной Михайловной, доктором юридических наук, доцентом кафедры административного и административного процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» Матвеевым Сергеем Прокофьевичем. Отзыв обсужден и утвержден на совместном заседании кафедры административного и административного процессуального права (протокол № 8 от 26 апреля 2018 года) и кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» (протокол № 11 от 26 апреля 2018 года).

Заведующий кафедрой
административного и административного
процессуального права
ФГБОУ ВО «Воронежский
государственный университет»
доктор юридических наук, профессор Ю.Н. Старилов

Заведующая кафедрой
конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Воронежский
государственный университет»
доктор юридических наук, профессор Т.М. Бялкина

26 апреля 2018 г.

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет» (ФГБОУ ВО «ВГУ»)
Подпись Старилова Ю.Н. Бялкиной Т.М. Ведущего специалиста
заверяю должность
Ф-сенская 26.04.18
подпись, расшифровка подписи

ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»
Почтовый адрес: 394018, г. Воронеж,
Университетская площадь, д. 1.
тел. 8(473) 255-84-86,
E-mail: office@mail.vsu.ru; deanery@law.vsu.ru; juristar@vmail.ru
Официальный сайт ВГУ: www.vsu.ru

Список основных публикаций
работников ведущей организации – ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» (юридический факультет) –
по диссертации Аржанова Владимира Владимировича на тему
«Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления»
за последние 5 лет (2013-2018 годы)

1. Старилов Ю.Н. От правильного понимания и уважения законности к ее верховенству // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – Воронеж : ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет». – 2017. – № 3 (30). – С. 18-40.
2. Старилов Ю.Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. – М.: Издательская группа «Юрист». – 2017. – № 3. – С. 24-32.
3. Старилов Ю.Н. Модернизация государства и административного права: поиск концепции // Юридические записки. – Воронеж: ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет». – 2012. – № 2 (25). – С. 222-232.
4. Старилов Ю.Н. Значение стандартов конституционного регулирования и конституционных гарантий для модернизации российского административного права // Журнал конституционного правосудия. – М.: Издательская группа «Юрист». – 2013. – № 6 (36). – С. 43–53.
5. Старилов Ю.Н. Судебный нормоконтроль как способ обеспечения законности публичного управления // Юридические записки. – Воронеж: ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет». – 2014. – № 4 (27). – С. 24–35.
6. Бялкина Т.М. Модернизация отношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – Воронеж : ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет». – 2013. – № 2 (15). – С. 102–112.
7. Бялкина Т.М. Функционально-целевая характеристика местного самоуправления как основа определения его компетенции // Вестник

Воронежского государственного университета. Серия: Право. – Воронеж : ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет». – 2017. – № 1 (28). – С. 8-21.

8. Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. – М.: Издательская группа «Юрист». – 2016. – № 5. – С. 69-73.

9. Бялкина Т.М. Муниципальный контроль как функция местного самоуправления: правовые основы и практика // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции / Ответственный редактор А.В. Мартынов. – Нижний Новгород : Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского – 2016. – С. 194-203.

10. Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. – М.: Издательская группа «Юрист». – 2013. – № 6. – С. 48-52.

11. Рогачева О.С. Административное исковое заявление как средство защиты от незаконных решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями: предпосылки права на предъявление иска // Журнал административного судопроизводства. – Воронеж : ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет». – 2016. – № 2. – С. 34-41.

Проректор
по науке и инновациям
ФГБОУ ВО «Воронежский
государственный университет»
доктор биологических наук,
профессор В.Н. Попов

07.03.2018г.

Место выполнения диссертации: кафедра административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».
адрес: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1
Тел. 8 (8452) 29-90-33
E-mail: k_ap@ssla.ru, **Web - сайт:** http://сгюа.рф.

Научный руководитель

Мильшин Юрий Николаевич - кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».
адрес: 410056, Саратовская обл., г. Саратов, ул. Вольская, 1
с.т. 8-927-050-69-50
E-mail: milshin_yri@mail.ru, **Web - сайт:** http://сгюа.рф/persons.

Официальные оппоненты

Мартынов Алексей Владимирович - доктор юридических наук, доцент, директор института открытого образования, заведующий кафедрой административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н.И. Лобачевского»;
адрес: 603950, г. Нижний Новгород, пр.Гагарина, 23
с.т. 8-960-180-47-71
E-mail: avm@unn.ru, **Web - сайт:** http://www.unn.ru

Шугрина Екатерина Сергеевна
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина».
адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9,
с.т. 8-916-315-39-63
E-mail: eshugrina@yandex.ru, **Web - сайт:** https://www.msal.ru

Ведущая организация

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования **«Воронежский государственный университет»** (юридический факультет).
Ректор - профессор, доктор экономических наук Дмитрий Александрович Ендовицкий.
адрес: 394018, Россия, г. Воронеж, Университетская площадь, 1
тел. +7 (473) 220-75-21
E-mail: office@main.vsu.ru, **Web - сайт:** www.vsu.ru