

**В диссертационный совет МГУ.051.4
Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова
Адрес: г. Москва, Ленинские горы, д.1,
стр. 13-14, 4-й учебный корпус,
юридический факультет, ауд. 536А.**

ОТЗЫВ

официального оппонента о диссертацию на соискание учёной степени кандидата юридических наук Килинкарова Павла Левановича на тему: «Правовое регулирование и организация муниципального управления: опыт Российской Федерации и отдельных европейских стран» по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

1. Актуальность темы исследования.

Научное исследование Килинкарова Павла Левановича посвящено административно-правовому регулированию вопросов организации муниципального управления в Российской Федерации. Юридическая наука неустанно обращается к изучению проблем местного самоуправления (муниципального управления). Не вызывает сомнения актуальность избранной темы диссертационного исследования, поскольку вопрос развития системы муниципального управления непосредственно затрагивает интересы большинства населения Российской Федерации. С связи с этим ведётся дискуссия об уровнях, на которых должно осуществляться местное самоуправление (муниципальное управление), о статусе муниципальных образований. В подтверждение актуальности можно отметить тот факт, что с 2014 года по сей день федеральная модель регулирования местного самоуправления постоянно видоизменяется, и осуществляемые изменения в основном направлены на усиление полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в возможностях их воздействия на органы и должностных лиц местного самоуправления.

Диссертант избрал объектом исследования общественные отношения складывающиеся в сфере осуществления муниципального управления. В силу того, что проблемы муниципального управления в рамках административного права остаются практически изученными, данные вопросы исследуются в рамках муниципального права, последнее в силу своего исторического тяготения к праву конституционному, как правило

рассматривает местное самоуправление исключительно как форму народовластия. В силу последнего факта правовое регулирование муниципального управления характеризуется, определённой фрагментарностью и в некоторой степени пробельностью, что в свою очередь создаёт трудности в правоприменительной деятельности. В современной юридической науке проводятся исследования в сфере тех или иных аспектов муниципального управления довольно интенсивно, однако вся научная деятельность реализуется в большинстве своём в рамках конституционного и муниципального права. Необходимым представляется отметить, что в последние годы учёные-административисты активно проводят исследования тех или иных вопросов государственного и муниципального управления. Однако в подобных трудах не проводится разграничение между государственным и муниципальным управлением.

2. Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации их достоверность и новизна.

В рамках исследования диссертант Килинкаров Павел Леванович успешно достиг поставленной цели, а именно – осуществить комплексное исследование особенностей современного муниципального управления, сформировавшегося на уровне местного самоуправления, возможностей воздействия российского административного законодательства на сущность и природу исполнительных органов местного исполнения, а также выработать практические рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования вопросов организации муниципального управления в Российской Федерации. Для достижения поставленной цели диссертант осуществил анализ и сформулировал понятие муниципальное управления, с позиций административного права; выявил содержание термина муниципальное управление в современных условиях; определил особенности осуществления муниципального управления в системе муниципальной власти; установил соотношение муниципального и государственного управления; проанализировал особенности статуса органов муниципального управления; исследовал компетенцию органов муниципального управления; изучил проблемы централизации и децентрализации муниципального управления в Российской Федерации с позиций его эффективности; рассмотрел правовые формы муниципального управления; рассмотрел основные методы муниципального управления.

В диссертационном исследовании автор исходит из того, что административно-правовое регулирование отношений, возникающих в области муниципального управления, имеет комплексную природу, может

характеризоваться одновременно как конституционно-правовое, как административно-правовое и как муниципально-правовое, поскольку направленно не только на регулирование управленческих отношений и отношений по поводу реализации элементов правосубъектности, но также и на решение вопросов местного значения и на функционирование муниципального управления в системе народовластия – на уровне местного самоуправления. Важным представляется отметить тот факт, что в современной науке административного права и в законодательстве нет чёткого определения.

Научная новизна диссертационного исследования обуславливается тем, что данный труд является первым исследованием, посвящённым муниципальному управлению с позиций административного права, в котором на основе обобщения и систематизации научно-теоретических и нормативных материалов, представлена концепция административно-правового регулирования отношений в сфере исполнительной деятельности муниципального уровня. В исследовании представлена концепция муниципального управления, в основе которой представление о нём как о самостоятельном виде властной публичной деятельности, которая осуществляется местными исполнительными органами на уровне местного управления. При этом в рамках исследования на основе изучения законодательства и теории муниципального права, автор выделяет категорию муниципальное управление как особую форму публичной организационно-распорядительной деятельности на уровне местного самоуправления.

Наиболее значимыми с точки зрения новизны научного познания представляются следующие основные положения, выносимые на защиту, а также выводы, а именно:

1) первое положение, в котором автор предлагает ввести в научный и юридический оборот новый термин муниципальное управление, и вкладывает в него содержание местного публичного управления в «узком смысле».

2) второй вывод о том, что цель создания «единой системы публичной власти» никак не может быть более тесное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, а назначение вышеуказанной системы состоит в создании объединённой системы органов государственной власти и органов местного самоуправления. Исходя из вышеуказанного система органов местного самоуправления занимает подчинённое положение в «единой системе публичной власти» и становится нижним уровнем единой системы власти.

3) третье положение, в котором отстаивается позиция о том, что деятельность в сфере муниципального управления федеральный законодатель включает в сферу административно-правовых отношений, в предмет административного права. Справедливо отмечая, что это в свою очередь ведёт к отказу от разделения вопросов на «государственные» и «местные», а это ведёт к возникновению единой области отношений в сфере публичного управления.

4) пятое положение, которое призывает разрешить на уровне местного самоуправления создание системы исполнительных органов местного самоуправления. И не бесосновательной представляется идея о том, что в рамках реализации отдельных государственных полномочий, делегированных исполнительным органам местного самоуправления, а также в рамках перераспределённых полномочий федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительные органы местного самоуправления образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

5) десятое положение, которое выявляет что практически весь спектр «классических» административно-правовых методов реализуется на уровне местного самоуправления в системе муниципального управления. Что в свою очередь подтверждает идею о том, что в муниципальном управлении присутствуют идентичные качества, свойственные государственной управленческой деятельности.

Изучая данную исследовательскую работу, важным представляется отметить ряд важных характеристик. Во-первых, научный труд выполнен на достойном теоретическом и методологическом уровне. Во-вторых, труд представляет собой самостоятельное творческое исследование. В-третьих, исследование подкрепляется массивом как специальной литературы, так и нормативно-правовых источников. В-четвёртых, автору удалось, сформулировать свою позицию по ряду рассматриваемых вопросов, а это в свою очередь свидетельствует о высокой степени разработанности темы исследования.

К несомненным достоинствам исследования необходимым представляется отнести, анализ теоретических положений в системном единстве с примерами из практики применения, практик муниципального управления, обобщениями и истолкованиями норм законодательства в исследуемой сфере данными высшими судебными органами.

Диссертация оценивается положительно, при этом необходимо отметить, что исследователем разработаны и выдвинуты теоретические и научно-практические положения, направленные на совершенствование

административно-правового регулирования отношений, складывающихся в сфере муниципального управления. Совокупность данных выводов и положений, позволяет квалифицировать последние как вклад в науку административного, муниципального и публичного права. Вместе с указанными достоинствами научного труда, возникают вопросы к исследователю.

3. Вопросы к исследователю.

1) Диссертант, исследуя «единую систему публичной власти» приходит к выводу, что цель введения данной категории создание объединённой системы органов государственной власти и органов местного самоуправления. В связи с данным утверждением возникает ряд вопросов. Посредством какого механизма органы входящие в объединенную систему будут взаимодействовать? Как принцип разделения властей, закреплённый в Конституции РФ (статья 10) будет отражаться на построении органов в этой единой системе?

2) В научном труде детально изучается управление осуществляемое на уровне местного самоуправления. При этом выделяется необходимость разграничения категорий власти и управления на местном уровне. При этом автор отмечает, что деятельность в сфере муниципального управления становится частью предмета административного права. Во-первых, представляется целесообразным, дополнительно обосновать необходимость подобного разграничения. Во-вторых, разъяснить, каким образом единая система исполнительной власти, в которую, как предполагается будут входить исполнительные органы местного самоуправления (местные администрации) будет преодолевать конституционный принцип, содержащийся в статье 12 Конституции РФ?

3) Автор обосновывает идею о закреплении положения «о системе исполнительных органов местного самоуправления». Предполагается построение на территории муниципального образования помимо местной администрации и иных исполнительных органов общей компетенции местного самоуправления. Необходимым представляется разъяснить организационный характер подобной системы, структуру и компетенцию каждого отдельного исполнительно-распорядительного органа местной администрации, механизм их взаимодействия на территориальном уровне.

4. Вывод

Вместе с тем, указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертационного

исследования соответствует паспорту специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки, а также критериям, определённым пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении учёных степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, а также оформлена согласно приложениям № 5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

По итогам изучения соискатель Килинкаров Павел Леванович заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор
ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов
имени Патриса Лумумбы»,
Юридический институт, кафедра муниципального права,
заведующий кафедрой

Чихладзе Леван Теймуразович


(подпись)

09.10.2022

(дата подписи)

Контактные данные:

Тел.: +7 (495) 787-38-03 (доб. 2327), e-mail: chikhladze-lt@rudn.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация:

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Адрес места работы:

117198, г. Москва, улица Миклухо-Маклая, д.6.

ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», Юридический институт.

Тел.: +7 (495) 434-32-22, e-mail: law@rudn.ru

Подпись сотрудника: Чихладзе Левана Теймуразовича

ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», Юридического института удостоверен

Ученый секретарь ученого совета юридического факультета Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы


Ю.Комлев