

УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по научной работе и  
цифровому развитию ФГБОУ ВО  
«Саратовский национальный  
исследовательский государственный  
университет им. Н.Г. Чернышевского»,

доктор физико-математических наук,  
профессор,

Алексей Александрович Короновский



«13» ноября 2023 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» на диссертацию Маркова Романа Станиславовича на тему: «Конституционно-правовое регулирование порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» (Курск, 2023. – 256 с.), представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. - Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

*Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена отсутствием теоретической разработанности отдельных вопросов, связанных с замещением должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с учетом современных реалий и практической значимостью решения существующих проблем конституционно-правового регулирования вышеназванного процесса и совершенствования законодательства Российской Федерации. Несмотря на то, что к настоящему моменту порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации получил законодательное закрепление, как на федеральном уровне, так и в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации, практика регионов отличается качественным многообразием сложившихся моделей. Кроме того, российское законодательство по заявленной проблематике характеризуется определенной динамикой, что объективно обусловлено взаимосвязью порядка замещения*

должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с актуальными тенденциями развития федеративных отношений и институтов народовластия. Следует отметить, что конституционно-правовые вопросы замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации вызывают острый научный интерес. Однако системных исследований действующего законодательства в этой сфере явно недостаточно, поэтому представленное диссертационное исследование Р.С. Маркова призвано восполнить данный пробел.

Методологически верно выбрана *цель диссертационного исследования* – выявление основных черт сложившейся конституционно-правовой модели замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, особенностей ее реализации, разработке предложений по оптимизации и совершенствованию этой модели.

*Объектом исследования* выступает комплекс общественных отношений, возникающих в сфере конституционно-правового регулирования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ.

*Предмет исследования* составляют нормы российского законодательства, регламентирующие порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, практика их применения, накопленные теоретические знания в исследуемой области (с. 8).

*Методологическую основу работы* составили общенаучные, частные методы общественных наук и специальные методы исследования правовых явлений.

*Источниковедческая и нормативная база исследования* достаточны для решения поставленных научных задач. Диссертантом были изучены Конституция РФ, федеральные законы «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О политических партиях» и др., указы Президента РФ, конституционное (уставное) и избирательное законодательство субъектов РФ, нормативные правовые акты избирательных комиссий. Проанализированы конституционные и законодательные акты иностранных государств, касающиеся темы исследования.



Качественным многообразием характеризуется эмпирическая основа диссертационного исследования, которую составили материалы избирательных кампаний по выборам высших должностных лиц субъектов РФ, состоявшихся в 2012–2022 гг., результаты голосований депутатов законодательных органах субъектов РФ по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта РФ, предложенным Президентом РФ, за период 2013–2022 гг., указы Президента РФ о назначении временно исполняющих обязанности высших должностных лиц субъектов РФ за период 2012–2023 гг., статистические данные Центральной избирательной комиссии РФ и избирательных комиссий субъектов РФ за период 2012–2022 гг. и иные информационные (аналитические, отчетные, справочные) материалы и документы органов государственной власти и экспертных организаций, а также материалы официальных информационных ресурсов органов, входящих в единую систему публичной власти, в сети «Интернет».

Диссертация последовательно структурирована, что позволило автору осуществить анализ теоретических вопросов и актов законодательства, а также сформулировать практические предложения. Структура работы отличается внутренним единством, логичностью, подчинена цели наиболее полного раскрытия темы диссертационного исследования.

*Научная новизна* работы Р.С. Маркова заключается в том, что диссертация является комплексным монографическим исследованием, в котором анализируется процесс становления и развития конституционно-правовой модели замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, разработаны конкретные предложения по совершенствованию законодательного регулирования вышеназванного процесса.

Автор на основе достижений юридической науки, современной правотворческой и правоприменительной практики предпринимает попытку специального анализа имеющихся в законодательстве пробелов и противоречий в части регулирования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ. Самостоятельность авторского подхода в постановке проблемы бесспорна, поскольку подобные цели и задачи исследования другими правоведами не ставились.

Научная новизна диссертационной работы проявляется в следующих положениях и выводах, сформулированных диссертантом:

1. Теоретико-правовое осмысление темы диссертационного исследования, познание понятийной стороны явлений и особенностей их взаимодействия является важным элементом научного мышления, ставит своей целью совершенствование научного и практического инструментария, прогнозирование его дальнейшего развития. Автор вносит определенный вклад в понятийно-категориальный аппарат науки конституционного права России. Формируются авторские дефиниции понятий «способ замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ» и «порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ» (с. 13, 37). Несмотря на использование указанных категорий в действующем законодательстве, подробного толкования они не получили.

2. Определяя место высшего должностного лица субъекта РФ в единой системе публичной власти, автор приходит к выводу о том, что указанное лицо сочетает федеральные и субфедеральные компоненты правового статуса. В целях обеспечения баланса интересов разных уровней власти, в том числе за счет осуществления высшим должностным лицом субъекта РФ координации деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, справедливым видится предложение диссертанта о необходимости установления такого порядка замещения этой должности, который позволит в равной степени учесть интересы как федерального центра, так и субъекта РФ и проживающих на его территории граждан (с. 13, 37).

3. Существенный интерес для науки представляет ретроспективный анализ развития законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, позволивший сформулировать авторскую периодизацию указанного процесса, состоящую из шести основных этапов (с. 14, 37-57). Теоретические предложения в ряде случаев подтверждаются статистическими данными, основаны на примерах из практики. Авторская периодизация наглядно демонстрирует теснейшую связь порядка



замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ с эволюцией федеративных отношений в российском государстве.

4. Особого внимания заслуживает работа автора с первоисточниками на иностранных языках – зарубежными конституциями, нормативно-правовыми актами, научной литературой и практикой по толкованию порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта федерации в зарубежных государствах (с. 59-77). Автор анализирует законодательство США, Мексики, Бразилии, Аргентины, Венесуэлы, Микронезии, Нигерии, ФРГ, Австрии, Бельгии, Ирака, Эфиопии, Канады, Индии, Пакистана, Непала, ОАЭ, Малайзии, Швейцарии и выделяет 5 основных порядков замещения должности руководителя субъекта федерации (прямые всеобщие выборы, избрание парламентом субъекта федерации, назначение главой государства, замещение должности в порядке престолонаследия, комбинированные модели), характеризующихся особенностями правовой регламентации указанного процесса. Перевод положений зарубежного законодательства, а также результаты проведенного сравнительно-правового анализа могут быть использованы в учебном процессе по конституционному праву зарубежных стран и при подготовке соответствующих учебных пособий.

5. Автором диссертации выделены и всесторонне исследованы основные параметры и особенности основного (прямые выборы – положение 5) и альтернативных (избрание депутатами законодательного органа субъекта РФ – положение 7, временное исполнение обязанностей – с. 162-170) способов замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ. Их характеристики, внимание на которых акцентируется в пятом и седьмом положениях, выносимых на защиту, отражают сущность и процессуальную специфику вышеназванных способов, что в совокупности со значительным объемом практических материалов проанализированных в диссертации, позволяет диссертанту формулировать обоснованные выводы о перспективах развития конституционно-правовой модели замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ.

6. Справедливым представляется практическое предложение, сформулированное автором в отношении поэтапного перехода к прямым выборам глав всех субъектов РФ с установлением специального порядка проведения

выборов в переходный период в целях укрепления институтов народовластия и основ федеративной государственности, повышения взаимной ответственности регионального уровня публичной власти и граждан (с. 160-161). Федеративное устройство России подразумевает вариативность замещения должности глав регионов, обусловленных особенностями организации публичной власти и историко-политическими традициями отдельных территорий. Но иные по своей сути способы избрания скорее не обеспечивают учет региональной специфики, а ведут к нежелательной асимметрии федерации и, как следствие, различной степени легитимности избранных должностных лиц. Предыстория и практика не прямых выборов отчетливо показывают политическую подоплеку формирования комбинированной модели замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ.

7. Диссертацию обогащает обширный практический и статистический материал. Оправданным представляется внимание автора к систематизации практических и статистических данных по вопросам, связанным с замещением должностей высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации. Параметры регионального законодательства о выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, выделенные диссертантом в приложении 1 (с. 228-234), наглядно демонстрируют разнообразие существующих в российских регионах материальных и процессуальных подходов. Систематизированные статистические данные об избирательных кампаниях по выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации 2012-2022 гг. (приложение 2 с. 235-245), о результатах избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации депутатами законодательных органов субъектов Российской Федерации 2013-2022 гг. (приложение 3 с. 246-248), о назначении временно исполняющих обязанности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации Президентом Российской Федерации 2012-2023 гг. (приложение 4 с. 249) не только подробно иллюстрируют теоретические и практические выводы, сформулированные в диссертации, но и вводят в научный оборот большой объем правоприменительных материалов, демонстрирующих тенденции развития конституционно-правовой модели замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ на современном этапе.



8. Несомненный интерес для законодателя представляет проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (по вопросам совершенствования порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации)» (приложение 5 с. 250-256), в котором сформулированы авторские предложения по совершенствованию федерального законодательства. В тексте диссертации автор обосновывает необходимость изменения отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с. 93-98, 172-178), а также изменения и дополнения Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с. 90-93, 99-104, 116-117, 172-181).

*Апробация полученных результатов* осуществлялась в ходе обсуждений диссертации на заседаниях кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», выступлений автора на всероссийских и международных научно-практических конференциях. В период подготовки диссертации автором был успешно реализован научный проект «Выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в контексте федеративных отношений», признанный победителем грантового конкурса на лучшие научные проекты фундаментальных исследований в сфере общественно-политических наук, реализуемые молодыми учеными, проводимого совместно Российским фондом фундаментальных исследований и Экспертным институтом социальных исследований в 2021 г.

По теме диссертации опубликовано 25 научных статей общим объемом 11, 61 п.л., в том числе семь в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, и одна научная статья в журнале, размещенном на международной наукометрической платформе «Сеть науки» (WebofScience). По теме диссертации также опубликована монография объемом 14,38 п.л. Получено 4 свидетельства о регистрации объектов интеллектуальной собственности.

*Теоретическая значимость работы* заключается в том, что ее содержание, основные положения и выводы могут быть использованы в качестве основы для дальнейших научных исследований, посвященных вопросам организации публичной власти в России, федеративного устройства, избирательного права и процесса, установления предметов ведения и разграничения полномочий в системе исполнительной власти, а также смежных общественных наук (политической регионалистики и социологии, новейшей отечественной истории).

*Практическая значимость исследования* состоит в его ориентации на восполнение пробелов, устранение обнаруженных правовых неопределенностей и противоречий в законодательстве Российской Федерации, регламентирующем порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Материалы диссертации могут использоваться в научно-педагогической и просветительной деятельности (при разработке лекций, семинаров и коллоквиумов по конституционному и избирательному праву, написании научных статей и исследовательских проектов, посвященных государственно-правовой проблематике, подготовке публичных выступлений на общественно-политические темы).

Тем не менее, в диссертационном исследовании Р.С. Маркова присутствуют некоторые положения, требующие уточнения и дополнительной аргументации:

*Во-первых*, заслуживает внимания обращение автора к зарубежному опыту правового регулирования порядка замещения должности глав субъектов в федеративных государствах. В четвертом положении, выносимом на защиту, определены отдельные закономерности организации и осуществления указанного процесса, в связи с чем диссертант акцентирует внимание на том, что зарубежный опыт должен разумно учитываться при совершенствовании российского законодательства о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ. В уточнении нуждается вопрос о приоритетных конституционно-правовых моделях замещения должности главы субъекта федерации в зарубежных государствах, опыт которых может быть непосредственно учтен в российской практике.



*Во-вторых*, в шестом положении, выносимом на защиту, автор определяет основания предоставления пассивного избирательного права, а также предусмотренные процедуры выдвижения и регистрации кандидатов в качестве одного из недостатков правового регулирования прямых выборов главы субъекта РФ. В данном контексте справедливо акцентируется внимание на отдельных существующих рисках, в том числе длительной несменяемости власти. При этом диссертант формулирует предложение закрепить право субъекта РФ самостоятельно устанавливать число сроков, в течение которых гражданин может замещать должность высшего должностного лица субъекта РФ. Представляется, что предложенная инициатива диссертанта увеличит рискогенность несменяемости власти в плане появления нежелательных последствий для политической обстановке в данном регионе.

*В-третьих*, в восьмом положении, выносимом на защиту, автор отмечает отсутствие в настоящее время перечня оснований, в связи с которыми региональный законодатель может отказаться от прямых выборов в пользу избрания высшего должностного лица депутатами законодательного органа субъекта РФ. В ходе публичной защиты диссертации Р.С. Маркову предлагается более подробно обосновать необходимость законодательного закрепления данного перечня и его содержательных характеристик или доказать отсутствие такой необходимости.

*В-четвертых*, в девятом положении, выносимом на защиту, диссертант акцентирует внимание на том, что условия временного замещения должности главы субъекта РФ, позволяющие Президенту РФ производить кадровые назначения без учета мнения самого субъекта РФ, дает федеральному центру возможность осуществлять ротацию губернаторского корпуса в регионах за счет лиц, ранее не связанных с конкретным регионом. В данном контексте в целях устранения избыточных полномочий федеральных органов государственной власти по подбору кандидатов на должность главы субъекта РФ, а равно – в интересах укрепления принципов народовластия и стимулирования политической активности в регионах диссертантом предлагается не только поэтапно перейти к прямым выборам высших должностных лиц во всех субъектах РФ, но и изменить условия временного замещения должности главы субъекта РФ: установить, что при

досрочном прекращении полномочий по причине смерти или отставки пост высшего должностного лица субъекта РФ временно замещает руководитель высшего исполнительного органа данного субъекта РФ, а в случае его отсутствия – первый заместитель главы субъекта РФ. Безусловно, прямые выборы высших должностных лиц во всех субъектах РФ представляют практический интерес для укрепления народовластия, однако не приведет ли предложенное изменение условий временного замещения должности главы субъекта РФ к руководству регионами лицами, не готовыми осуществлять соответствующие полномочия? Кроме того, руководитель высшего исполнительного органа субъекта РФ, равно как и первый заместитель главы субъекта РФ не избираются народом, следовательно, уровень доверия к ним может быть также достаточно низким. В этой связи интересно мнение автора по вопросу о том, является ли целесообразным игнорирование потенциала ротации губернаторского корпуса в особых кризисных ситуациях?

Вместе с тем, высказанные замечания не умаляют общей положительной оценки диссертационного исследования, носят преимущественно дискуссионный характер. В целом, результаты, полученные Р.С. Марковым в ходе диссертационного исследования, обладают научной новизной и имеют важное значение для публично-правовой науки.

Личный вклад соискателя заключается в самостоятельно сформулированных научных выводах и положениях, которые в совокупности составили целостное исследование сложившейся конституционно-правовой модели замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, непосредственном участии в научно-практических конференциях, в подготовке научных статей, монографии по выполненной работе, а также свидетельств о регистрации объектов интеллектуальной собственности. Основные положения и выводы диссертации достаточно полно отражены в автореферате и опубликованных научных трудах.

Отзыв составлен доцентом кафедры конституционного и муниципального права, кандидатом юридических наук Дарьей Алексеевной Кондращенко, утвержден на заседании кафедры конституционного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовский национальный исследовательский



государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» (протокол № 3 от 13 ноября 2023 г.).

**Общий вывод:** диссертационная работа Романа Станиславовича Маркова на тему: «Конституционно-правовое регулирование порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» (Курск, 2023. – 256 с.) является самостоятельным научным исследованием, полностью соответствует критериям, предъявляемым к кандидатским диссертациям, установленным пунктами 9-11,13,14 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (с изм. от 23 октября 2023 г.), а автор исследования Р.С. Марков заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

**Заведующая кафедрой конституционного и муниципального права,  
доктор юридических наук, профессор, 12.00.02 – конституционное право;  
Заслуженный юрист Российской Федерации, муниципальное право;  
Почетный работник сферы образования РФ,  
декан юридического факультета Федерального государственного  
бюджетного образовательного учреждения высшего образования  
«Саратовский национальный исследовательский государственный  
университет имени Н.Г. Чернышевского»**

**Галина Николаевна Комкова**

«13» ноября 2023 г.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» (ФГБОУ ВО «СГУ»). Почтовый адрес: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83. Тел.: +7 (8452) 26-16-96. Факс: +7 (8452) 27-85-29. Адрес электронной почты ректора [rector@sgu.ru](mailto:rector@sgu.ru) Адрес сайта в сети Интернет: [www.sgu.ru](http://www.sgu.ru).

Информация о кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»: 410008, г. Саратов, ул. Вольская, д. 10а, к. 12. т. +7 (8452) 22-51-18 .Email: [kmp\\_jurid@info.sgu.ru](mailto:kmp_jurid@info.sgu.ru)

