

ОТЗЫВ официального оппонента на диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук Шахова Александра Алексеевича на тему «Местное самоуправление в условиях современного российского федерализма» по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

На основании п. 3.7 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, изучения диссертации и работ соискателя, в которых излагаются основные научные результаты диссертации, настоящим представляю в диссертационный совет письменный отзыв на диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук Шахова Александра Алексеевича на тему: «Местное самоуправление в условиях современного российского федерализма».

В современных условиях конституционного развития России представляется весьма своевременным и актуальным исследование проблем федерализма и местного самоуправления в их взаимосвязи и с учетом их корреляции. Это обусловлено функциональным предназначением местного самоуправления, необходимостью поиска надлежащего баланса между его самостоятельностью и ограниченным вмешательством государственных органов, наблюдавшимися реформами местного самоуправления и, отчасти, огосударствлением ряда форм муниципальной деятельности вследствие проведения данных публично-правовых преобразований. При этом местное самоуправление находится в глубокой взаимосвязи с иными институтами публичной власти и не должно восприниматься как изолированное от государства. Особенно тесной является связь между федерализмом и местным самоуправлением, поскольку они реализуют близкие конституционные функции и поддерживают если не тождественные, то весьма схожие публично-правовые формы организации и деятельности.

Теоретическая база диссертации представлена современными концепциями науки конституционного права. Автором обстоятельно изучен круг работ, посвященных заявленной научной проблеме, а также исследований юридической направленности. Диссертация опирается на весьма солидную нормативную базу. Использование автором современных общенаучных и частнонаучных методов при проведении исследования обеспечили обоснованность и достоверность рекомендаций, выводов и научных обобщений, что подтверждается также сопоставлением их с соответствующими теоретическими, научно-правовыми положениями, известными из научных источников.

Можно согласиться с тем, что среди причин учреждения сложной, федеративной модели государственного устройства наличествовали прагматические основания применительно к каждому отдельному государству. Базовым средством в данном случае являлась децентрализация политической власти в пределах единого публичного образования, так как применение исключительно централизованных методов управления было недопустимо с позиции малых территориальных единиц, то есть в условиях неоднородности. В данном случае речь шла, с одной стороны, об учреждении такого союза, который бы согласовывал интересы как можно большего числа субъектов (этнические и религиозные группы, политические объединения и экономические сообщества), с другой стороны – о построении такой модели организации власти, которая бы была более эффективна (С. 20). Учреждение федеративного государства на основе принципа федерализма является первым шагом на пути демократизации организации публичной власти. В условиях неоднородности государств и отрицания стремления по учреждению унитарной модели, федеративная форма может быть использована как способ первичного ограничения власти в целях создания благоприятных условий взаимодействия (плодородной почвы). Признание и гарантирование публично-правового статуса федеративных единиц служит консолидации

общества на основе защиты интересов территориальных коллективов (С. 33-34).

Заслуживает поддержки вывод автора о том, что местное самоуправление основывается на демократическом начале и по этой причине связано на конституционно-правовом уровне с принципом федерализма. Гарантирование местного самоуправления способствует формированию демократической культуры, что является благоприятным полем развития для принципа федерализма. Преимущества функционирования местного самоуправления в рамках федеративного государства выражаются в укреплении единой системы публичной власти посредством применения более эффективных методов публичного управления и консолидации общества. Наличие конституционно-правовой связи не предполагает отождествления принципа федерализма с местным самоуправлением, так как каждый из них является самостоятельным принципом (С. 48).

Несмотря на спорность заявленной позиции, следует поддержать точку зрения автора о том, что муниципальное правотворчество «полностью зависит» от динамики федерального и регионального законодательства. Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления в основном сводится к приведению муниципальных актов в соответствие с государственными актами (зачастую за счет привлечения средств прокурорского реагирования). Текущий подход уже на протяжении долгого времени в значительной степени способствует умалению значимости учета интересов и воли субъектов местного самоуправления (С. 56).

Представляется достаточно аргументированным вывод о том, что реформирование территориальной организации местного самоуправления должно заключаться не в сокращении, а в расширении оснований применения прямых форм волеизъявления. Например, Законом 131-ФЗ может быть предусмотрено обязательство по проведению голосования по процедуре референдума в случае территориальных изменений. В особенности это

касается процедуры преобразования муниципального образования по причине значимости правовых последствий для местных жителей (С. 75-76).

Можно согласиться с тем, что широко используемое разграничение понятий в научной среде не нашло смыслового отражения при определении пределов деятельности субъектов правоотношений на нормативно-правовом уровне. Происходит перманентное смешение терминов «компетенция», «полномочия» и «предмет ведения». Закон 131-ФЗ содержит множественные примеры таких полномочий («организация», «создание условий», «обеспечение», «участие», «оказание содействия»), которые могут подразумевать неограниченно широкий круг обязанностей для органов местного самоуправления (С. 87).

Выглядит новым и заслуживающим поддержки вывод, что отдельные государственные полномочия являются институтом муниципального права и представляют собой способ организации публичной власти, при котором органы государственной власти делегируют полномочия органам местного самоуправления в целях повышения эффективности «исполнения» общегосударственной деятельности. Делегирование, исходя из ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, возможно только при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 15 января 1997 г. № 3-П, недопустима передача органам местного самоуправления не отдельных, а всей совокупности государственных полномочий либо отдельных полномочий без их конкретизации (С. 102).

Следует согласиться с тем, что при условии того, что избранный по конкурсу глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, он становится фактически единственным субъектом, способным на ведение публичной деятельности. С одной стороны, его поддерживает субъект РФ, с другой – представительный орган не может оказывать на него существенного формально-юридического воздействия. Подобный порядок традиционно трактуют как попытку выстраивания

системы «двойного подчинения», то есть такой системы, где орган местного самоуправления формально подотчетен местному сообществу, но реально выполняет установления органов государственной власти субъектов РФ. Хотя конкурсный порядок замещения должности главы муниципального образования фактически был введен в целях предотвращения подобного сценария (С. 121-122).

Можно поддержать позицию, что финансы обладают фактическим и самостоятельным весом как для принципа финансового федерализма, так и для принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления. Гарантирование финансовой самостоятельности публично-правовых образований является существенным элементом финансово-правового статуса федеративного государства. В случае гарантирования финансовой самостоятельности местного самоуправления, деятельность муниципальных образований способно укрепить принцип финансового федерализма. Однако взаимный характер влияния двух самостоятельных принципов может привести к негативным последствиям в случае отождествления принципов финансовой самостоятельности местного самоуправления и финансового федерализма (С. 143).

Действительно, последствием для системы межбюджетного взаимодействия между субъектами РФ и муниципальными образованиями является применение императивного порядка регулирования «сверху-вниз», проблематика заключается в укоренении хронической финансовой зависимости муниципального уровня власти от региональной власти. Этот порядок не позволяет исполнять вопросы местного значения без помощи со стороны иных субъектов (Федерации, субъектов РФ, кредитных организаций, внебюджетных фондов, частных инвесторов); вкладывать средства в развитие территории муниципального образования; использовать географические, социально-экономические, демографические и иные преимущества без согласования с вышестоящими органами власти, улучшать качество предоставляемых публичных услуг населению (С. 167).

В целом, оценивая содержание диссертационной работы Шахова Александра Алексеевича, можно сделать вывод о ее творческом характере, высоком научном уровне, самостоятельности полученных выводов и завершенности исследования. Автору удалось раскрыть конституционно-правовое содержание принципа федерализма (С. 16-35); взаимную связь принципов федерализма и местного самоуправления (С. 36-48); исследовать роль федеральной государственной политики в последующем влиянии органов государственной власти субъектов Российской Федерации на функционирование института местного самоуправления (С. 49-63); выявить особенности территориальной организации местного самоуправления в рамках российской федеративной модели (С. 64-83); систематизировать способы влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации на компетенцию местного самоуправления (С. 84-107); определить способы влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации на организационное устройство муниципальных образований (С. 108-124); раскрыть взаимную связь принципов финансового федерализма и финансовой самостоятельности местного самоуправления (С. 125-168); выявить механизм влияния федеральной финансовой политики на реализацию принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления в России (С. 125-143); дать комплексную оценку конституционно-правовых последствий влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации на конституционно-правовой статус местного самоуправления и характер его влияния на построение федеративного государства (С. 144-168).

Вместе с тем, как и любая работа, диссертация А.А. Шахова содержит некоторые дискуссионные вопросы, требующие уточнения или дополнительной аргументации при публичной защите.

1. Автор утверждает, что «проводимое в политической практике государственного строительства отдельных государств различие между федерализмом и федеративной формой государственного устройства»

обусловлено «сложностями процессов демократизации этих государств», что предопределяется «разными причинами (политический режим, форма правления, крепость демократической культуры и пр.)», первое положение, выносимое на защиту (С. 10). Присоединяясь к точке зрения о необходимости разграничения в юридической науке понятий «федерализм» и «федеративная форма государственного устройства», полагаем, что критерии для данного разграничения являются более сложными и многообразными. В частности, следует различать «федерализм» как систему научных взглядов на проблему территориальной организации публичной власти в децентрализованном государстве и «федеративное устройство» как институт конституционного права, находящий выражение в системе конституционно-правовых норм, регулирующих соответствующие общественные отношения. При этом не следует отрицать допустимость использования категории «федерализм» применительно к конституционному регулированию и практической деятельности законодательных и правоприменительных органов, если это направлено на реализацию положений главы 3 Конституции РФ.

2. Автор отстаивает точку зрения, что «предоставление субъектам Российской Федерации права участия в формировании органов местного самоуправления посредством закрепления безальтернативного порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, а также порядка избрания главы муниципального образования умаляет конституционное право населения на определение структуры органов местного самоуправления». Аргументируется это тем, что «население муниципального образования фактически лишается возможности формирования собственной воли по вопросам организационного устройства местной власти», что «интересы населения (местного сообщества) подменяются региональными интересами», шестое положение, выносимое на защиту (С. 13). Соглашаясь с критической оценкой подобных законодательных решений (как состоявшихся, так и планируемых), полагаем спорной основную аргументацию автора. Имеются основания к

альтернативной точке зрения: основной вопрос здесь состоит не в реализации права населения на определение структуры органов местного самоуправления, но в надлежащих законодательных гарантиях демократической организации местной власти (даже если это обеспечивается императивными нормами федерального закона и лишает, тем самым, население муниципальных образований и органы местного самоуправления соответствующей нормативной дискреции).

3. Автор приходит к выводу, что «посредством расширения вопросов местного значения федеральным законодателем органы местного самоуправления могли бы осуществлять деятельность без оперативного контроля со стороны субъектов РФ и иметь основание для планирования более долгосрочной политики. Этот шаг также должен будет привести к пересмотру источников пополнения местных бюджетов» (С. 106). Полагаем весьма спорной позицию о необходимости «расширения» вопросов местного значения в условиях не самого активного социально-экономического развития и довольно сдержанных возможностей бюджетов финансовой системы современной России. В имеющихся условиях, вероятно, напротив, перечень вопросов местного значения следовало бы сужать с одновременными гарантиями надлежащей финансовой основы их реализации.

4. Автор многократно повторяет тезис о том, что «сильное» или «крепкое» местное самоуправление «способствует формированию условий для укрепления и развития принципа федерализма». Это нашло отражение и в выводах по диссертации (С. 170). Полагаем, что данные термины не вполне точно отражают конституционную сущность федерализма и местного самоуправления. Они не должны быть «сильными» или «крепкими», но конституционно гарантированными, защищенными законом и правосудием, обеспечены финансовыми и другими материальными ресурсами, сдержаны и одновременно обеспечены законодательно установленной компетенцией в механизме единой системы публичной власти и разделения властей. Сущность федерализма и местного самоуправления проявляется скорее в принципах

самостоятельности, ответственности и ограниченности компетенции, чем в идеях «повышения силы» или необходимости их «укрепления». Однако это спор, главным образом, о терминах. Автор, безусловно, прав в том, что в современной России требуется изменение ряда приоритетов в публичной политике, направленных на развитие институтов федерализма и местного самоуправления в более точном и строгом соответствии с требованиями действующей Конституции РФ как нормативного правового акта высшей юридической силы.

Высказанные замечания и предложения не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В.Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова, а также оформлена согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Диссертационная работа Шахова Александра Алексеевича представляет собой самостоятельное научное исследование актуальной и значимой для науки публичного (государственного) права проблемы. Содержащиеся в работе выводы и предложения заслуживают внимания исследователей и практиков. Основные положения, защищаемые в исследовании, нашли достаточно полное отражение в публикациях автора в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований. Автореферат диссертации соответствует основным положениям и выводам, содержащимся в диссертации. Диссертация, автореферат диссертации, имеющиеся публикации автора

вносят заметный вклад в дальнейшее изучение исследуемых проблем, а также в развитие науки конституционного права в целом.

Таким образом, соискатель Шахов Александр Алексеевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук,

профессор кафедры конституционного и международного права

Федерального государственного казенного образовательного

учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский университет

Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Астафичев Павел Александрович

«04» октября 2024 г.

Контактные данные

Телефон +7 (812) 744-70-24, e-mail: mail@univermvd.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена

диссертация: 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право

Адрес места работы:

198206, г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение

высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства

внутренних дел Российской Федерации»

Телефон +7 (812) 744-70-24, e-mail: universpb@mvd.ru