

В диссертационный совет МГУ.051.4
Московского государственного
университета имени М. В. Ломоносова,
Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14,
4-й учебный корпус, Юридический
факультет

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Шахова Александра Алексеевича «Местное самоуправление в условиях современного российского федерализма», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Конституционализация некоторых новых параметров современной модели российского федерализма, как и ряда принципов местного самоуправления выступила фактором дальнейшего развития законодательства и «катализатором» отчетливо приближающейся муниципальной реформы. В то же время особенностью действующей правовой реальности стала консолидация и активное участие муниципалов (местного сообщества, экспертов, представителей науки) в обсуждении законопроекта, обновляющего основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления как уровней единой системы публичной власти, проявление возможностей и желания «на местах» сохранять местное самоуправление в прежнем векторе развития.

Таким образом, сегодня, как и в течение более, чем 30-летнего периода становления в демократической России, муниципально-правовую материю можно определить «живой», но не устойчивой, преобразующейся хаотично и часто. Представляется, что в 2003 году, с принятием общего закона о местном самоуправлении, было положено начало, а с 2014 года, с внесением изменений о территориальных преобразованиях, – укоренились тенденции к увеличению роли государственного (федерального и регионального) влияния на решение вопросов

местного значения, к администрированию местного самоуправления и централизации федерации в целом.

Таким образом, актуальность выбора А. А. Шаховым темы диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук очевидна – востребовано теоретическое обоснование и научное разрешение «накопленных» правовых коллизий, заполнение пробелов в позитивном праве, определение эффективных и устойчивых правовых конструкций осуществления местного самоуправления в условиях меняющейся модели российского федерализма.

В автореферате обоснованы новизна и значимость диссертации для науки муниципального права и практики местного самоуправления современной России. Так, безусловно высоко необходимо оценить суждение автора о взаимосвязи федерализма и местного самоуправления, обусловленной конституционно-правовой природой (с. 4), которое заложено в основу цели работы и разрешения ряда задач исследования (с. 7), а также обосновано в положении, выносимом на защиту (с. 11).

Особый научный интерес представляют следующие выводы автора. Корректно и аргументировано А. А. Шахов указывает на умаление относительной самостоятельности субъектов Российской Федерации, как пример недостаточного уровня гарантий реализации принципа федерализма в России (с. 21) – аналогичный вывод следует и в отношении местного самоуправления в условиях формирования организационной или финансовой зависимости от региональных органов государственной власти. В то время как единство системы публичной власти не предполагает собой «подавление» или иерархичное подчинение одного ее уровня другому.

Заслуживает внимания предложенная автором правовая конструкция сдерживания необоснованного «изъятия» субъектом Российской Федерации полномочий по решению вопросов местного значения у муниципальных образований посредством согласительных процедур между публично-правовыми образованиями (с. 26), а также их рассмотрение в качестве практик взаимодействия по вопросам компетенции (с. 13). Представляется, что

укрепление доверительных отношений в единой системе публичной власти является востребованным направлением развития нормативного правового регулирования и «трендом» политико-правовой повестки современной России.

Достижение обозначенной цели возможно, в том числе, за счет обоснованных диссертантом предложений о широком использовании форм императивной демократии (с. 12) при территориальных преобразованиях муниципальных образований, распространения практики демократических способов формирования органов местного самоуправления (с. 14) в условиях соответствующей законодательной политики субъектов Российской Федерации.

Особую научную поддержку получают выводы автора о демократических началах федерализма и востребованности «трансляции» государственными органами демократических практик взаимодействия на муниципальный уровень власти (с. 12), а также имеющее определяющее значение для практики местного самоуправления предложение о закреплении гарантий его финансовой самостоятельности на конституционно-правовом уровне (с. 14).

Вместе с тем отдельные положения автореферата диссертации А. А. Шахова представляются спорными, а некоторые идеи и выводы требуют дополнительной аргументации, составляя основу для дальнейшей научной дискуссии.

В общей характеристике и основном содержании работы автор неоднократно именуется федерализм и местное самоуправление конституционно-правовыми институтами (с. 3, 4, 7, 8, 10, 12) или принципами организации власти (с. 7, 8, 10, 11, 14), что представляется определенным ограничением «объема» и природы рассматриваемых правовых категорий. Несмотря на отсутствие общепринятого понимания термина «федерализм», большинство специалистов включают в его содержание систему политико-правовых отношений, теорию и практику формирования федерации, форму государственности, объединяющую множество принципов. Местное самоуправление, в первую очередь, – основа конституционного строя и форма народовластия, исходя из правовой природы и в наиболее общем виде – право или деятельность по решению вопросов местного

значения, которая также основывается на ряде конституционно-правовых основных начал. Таким образом, представляется, что если диссертант используют авторский подход к определению правовой природы федерализма и местного самоуправления для достижения определенных целей или решает подобным образом конкретные научные задачи, необходима дополнительная аргументация позиции, чтобы не допустить умаление значения непосредственного предмета исследования в системе права России.

Диссертант, рассуждая о конституционном праве населения на определение структуры органов местного самоуправления, приходит к выводу о том, что отказ от предоставления субъектам Российской Федерации права на безальтернативное закрепление порядка формирования представительного органа, избрание главы муниципального образования формирует устойчивые предпосылки демократизации системы органов местного самоуправления (с. 14). В то время как, представляется, что не столько наличие альтернативы в определении организационной основы местного самоуправления, которая (с учетом предстоящих изменений законодательства) может заключаться в вариативности «назначения», а не «избрания», опосредует сохранение демократических начал, сколько возможность применения форм непосредственного народовластия (прямых выборов), даже если они определены единственно возможным порядком формирования представительного органа и избрания главы муниципального образования.

Раскрывая содержание второго параграфа второй главы работы «Полномочия субъектов Российской Федерации в вопросах компетенции местного самоуправления», диссертант указывает на то, что практика перераспределения полномочий может привести к сохранению у муниципальных образований лишь номинальных (символических) полномочий по перераспределяемым вопросам местного значения (с. 26). Следует заметить, что, несмотря на законодательную неопределенность, согласно традиционными теоретическим подходам к конструкции компетенции местного самоуправления обосновывается невозможность перераспределения вопросов местного значения

(противопоставления, подмены терминов или рассмотрение тождества с полномочиями по их решению). В то же время при разработке Законопроекта № 40361-8 был приведен аргумент, что наличие вопросов местного значения и полномочий по их решению, конкурирующих между собой по содержанию, создает противоречия при перераспределении полномочий в единой системе публичной власти. При избрании диссертантом любой из позиций, представляется, что она должна быть последовательно и непротиворечиво изложена по тексту работы.

Также заслуживает внимание тот факт, что, с одной стороны, А. А. Шахов, уместно исходя из цели работы указывает на формы взаимодействия между публично-правовыми образованиями в рамках реализации современной модели федерализма: формирование практик достижения компромисса (с. 14), разрешение конфликтов между различными уровнями публичной власти (с. 21), в целом, анализируя полномочия субъектов Российской Федерации в вопросах компетенции местного самоуправления (с. 24-27), однако не исследует конкретные формы взаимодействия, особенности их реализации. Представляется, что проблематика взаимного влияния федерализма и местного самоуправления в отсутствие подробного анализа непосредственного взаимодействия в единой системе публичной власти не может быть объективизирована в полной мере. Таким образом, некоторые вопросы диссертантом только определены, но не раскрыты. В то же время высказанные замечания носят дискуссионный характер.

В целом, достигнутые А. А. Шаховым результаты научных изысканий обладают высокой значимостью, а их объективность подтверждается апробацией на научных мероприятиях (с. 16), в педагогической деятельности автора, а также изложением основных положений и выводов в научных работах, четыре из которых опубликованы в рецензируемых изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4. Анализ автореферата показал, что проведенное исследование отличается новизной и системностью, представляет собой творческий труд, выполненный на высоком теоретическом и методологическом уровнях.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что автореферат диссертации А. А. Шахова «Местное самоуправление в условиях современного российского федерализма» свидетельствует о соответствии содержания исследования требованиям, предъявляемым к работам на соискание ученой степени кандидата юридических наук, содержащимся в Положении о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова, а его автор, Александр Алексеевич Шахов, заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Рецензент:

доцент кафедры конституционного и международного права


Оренбургского института (филиала)

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

кандидат юридических наук (специальность 12.00.02

Конституционное право; конституционный судебный процесс;

муниципальное право), доцент

 / Соколова А. И./

«04» октября 2024 г.

Контактная информация: Оренбургский институт (филиал) Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Почтовый адрес: г. Оренбург, 460000, ул. Комсомольская, 50

Веб-сайт: <http://www.oimsla.edu.ru>

Телефон: 8(3532) 31-99-11

Адрес электронной почты: oaisokolova@msal.ru

