

В диссертационный совет МГУ.0.51.4

Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова

Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д.1,
стр. 13 (4-й учебный корпус),
Юридический факультет, ауд. 536А

Отзыв

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

В течении всей новейшей российской истории и федеративные отношения и конечно же местное самоуправление постоянно находится в «зоне» внимания российского законодателя, который, к сожалению, далеко не всегда может «контролировать» свою правотворческую активность. Этому частично способствуют динамичные изменения политико-правового характера, социально-экономической ситуации, модернизация основных сфер общественной жизни, иные предпосылки для поиска законодателем соответствующих корректировок в части взаимоотношений федерального, регионального и муниципального центров власти. Более того, достаточно часто мы становимся свидетелями того, что, не проводя соответствующего анализа причин и условий не достижения должного эффекта от «законодательных новелл», правотворческие органы вновь стремятся обновить правовую базу федерализма и местного самоуправления в России. За примерами далеко ходить не надо, только в отношении местного самоуправления в России за последние чуть более 30 лет федеральный законодатель трижды менял базовый закон, но даже это его не останавливало, поскольку в еще действующий Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» уже внесено более 200 изменений и дополнений. Как справедливо отмечал в свое время О. Е. Кутафин «Наше нормотворчество страдает излишней текучестью. Нельзя сто раз менять закон. Закон должен быть стабильным. У нас правила меняют в процессе игры, что совершенно

недопустимо»¹. В этой связи актуальность темы диссертации не вызывает сомнения, поскольку продиктована «научным» поиском содержания, места и роли федеративных отношений и институтов местного самоуправления на современном этапе российской истории, особенно в контексте произошедших в 2020 году конституционных изменений. Включение всех органов государственной власти, органов местного самоуправления в единую систему публичной власти заставляет находить новые модели взаимодействия между ними в целях максимального погружения в проблемы и потребности граждан, проживающих на соответствующей территории, а это уже совсем иной содержательный подход к категориям федерализма и местного самоуправления. В этой связи обращение автора диссертации к обозначенной им теме заслуживает всесторонней поддержки.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в научно-теоретическом обосновании ранее изложенной в особом мнении судьи Конституционного суда РФ А.Н.Кокотова² позиции о том, что «местное самоуправление в его конституционном закреплении - это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации - это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге - в рамках единого конституционного пространства страны» Через раскрытие конституционно-правового содержания федерализма и местного самоуправления Шахов Александр Алексеевич доказывает важность для современной России единства конституционных ценностно-правовых ориентиров (федерализма и местного самоуправления), при этом каждый из заявленных ориентиров – институтов с одной стороны самостоятельны, с другой стороны развитие каждого из них – залог

¹ «Наше нормотворчество страдает излишней текучестью»: правила жизни Олега Кутафина». URL: <https://pravo.ru/story/view/132247/> (дата обращения 01.10.2024).

² См. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189899/?ysclid=mlpvlj90c7176027158 (дата обращения 01.10.2024)

состоятельности поступательного развития как федерализма, так и местного самоуправления.

Структура исследования отвечает логике изложения материала. Наличие разумного симбиоза теоретических положений и исследования сложившейся правоприменительной практики позволяет сказать о том, что цели и задачи исследования достигнуты, а выдвинутые на публичную защиту положения достаточно оригинальны и обоснованы.

Вместе с тем, любое научное исследование, особенно авторов, претендующих на присвоение ученой степени, вызывает обоснованную необходимость дискуссии и даже в отдельных случаях – «научных споров», что вполне можно отнести и к диссертационному исследованию Шахова Александра Алексеевича на тему «Местное самоуправление в условиях современного российского федерализма»

Полагаю возможным для публичной вынести следующие дискуссионные положения:

1. Соглашаясь с общим выводом автора о значимости для сохранения российской государственности и подлинного федерализма, и самостоятельного, в пределах своих полномочий, местного самоуправления, вместе с тем текст диссертации обходит стороной проблематику формирования конституционно-правовых основ взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления в рамках формирующейся единой системы публичной власти. Какие принципы взаимодействия между федеральными, региональными и муниципальными властями в рамках единой системы публичной власти должны стать основой формирования функционального единства власти и где они должны найти свое правовой закрепления?

2. Соглашаясь с позицией диссертанта о наличии негативной практики наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями без достаточного обоснования невозможности их непосредственного исполнения именно органами государственной власти, обеспечения материальными и финансовыми ресурсами для реализации органами местного самоуправления переданных государственных полномочий, вместе с тем в тексте автореферата не находит свое отражения позиция автора относительно введенных недавно новелл в части ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления государственных полномочий. В частности, ст. 25 Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» еще более усиливает зависимость органов и должностных лиц местного самоуправления от усмотрения главы субъекта РФ, поскольку в отличие от

сходных процедур, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», не предусматривает обязательных судебных процедур, что еще более увеличивает «неравенство» между уровнями власти, поскольку отказаться от выполнения государственных полномочий можно только путем обжалования соответствующего федерального закона и закона субъекта РФ, что в практике РФ никогда не реализовывалось. Каково мнение на данную ситуацию у диссертанта и какие решения возникшей ситуации по итогам исследования могут быть предложены?

Обозначенные выше вопросы направлены на поддержку дискуссии в рамках публичной защиты диссертации Шахова Александра Алексеевича на тему «Местное самоуправление в условиях современного российского федерализма». Текст автореферата полагает сделать вывод о том, что диссертационное исследование проведено на высоком уровне, соответствует требованиям, предъявляемым к данному рода работам, а по итогам публичной защиты Шахов А.А. заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 - «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

01.10.2024 г.

Профессор кафедры конституционного права
ФГБОУ ВО «Уральский государственный
юридический университет имени В.Ф. Яковлева»,
доктор юридических наук
(специальность 12.00.02 – конституционно право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право), профессор

О.А. Кожевников

ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф.
Яковлева», кафедра конституционного права
Адрес: 620034, г. Екатеринбург, ул. Колмогорова, 54, к. 314
Телефон: +7 (343) 367-40-67
E-mail подразделения: kp@usla.ru

УДОСТОВЕРЯЮ

О. В. ПОРЯВАНОВА