

ОТЗЫВ

**на автореферат диссертации Щепачева Виктора Александровича на тему:
«Формирование конституционной концепции местного самоуправления и
проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации»,
представленный на соискание ученой степени доктора юридических наук по
специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право**

Избранная тема диссертационного исследования, безусловно, актуальна. Предметом исследования работы является процесс формирования и становления местного самоуправления в современной истории России, а именно разрешается вопрос, – из каких рамочных условий необходимо исходить при определении концепции местного самоуправления на том или ином этапе развития: либо говорить, что ничего до этого не было в принципе и с нуля пытаться создать некую модель, формируя свое видение и не пытаясь оградить себя определенными рамками; либо отталкиваться от исторически сформированных теорий местного самоуправления и определенного международно-правового и конституционного каркаса – для современного этапа – это Европейская хартия местного самоуправления и Конституция Российской Федерации (стр. 16). В данной связи автор обосновывает верность второго представленного варианта и необходимость анализа основных теорий местного самоуправления на предмет синтеза их отражения в законодательстве о местном самоуправлении в частности и, как следствие, в конституционной концепции местного самоуправления России, в целом (параграф 1 главы 1 – стр. 16).

Одновременно важно подчеркнуть авторский замысел диссертанта, заключающейся в необходимости продемонстрировать изменение конституционной концепции местного самоуправления под влиянием текущего законодательства того или иного исторического периода. Автор научно обосновывает, что такое влияние оказывает зачастую более существенное влияние, нежели чем теории, и наглядно демонстрирует, что для этого есть весьма серьезные причины. Формулирование такого положения позволяет

выставить работу в весьма выгодном свете (п. 1 положений, выносимых на защиту – стр. 11, стр. 17).

Совершенно верно отмечается в работе и тот факт, что с принятием в 1993 году всенародным голосованием Конституции Российской Федерации местное самоуправление в России стало более полно соответствовать основным принципам, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления. При этом справедливо подчеркивается и то обстоятельство, что Конституция РФ не определила, какую именно деятельность следует считать местным самоуправлением. Основной Закон и к настоящему моменту позволяет трактовать феномен местного самоуправления неоправданно широко (стр. 3).

Таким образом, начиная с 1994 года, этот недостаток Конституции Российской Федерации устранялся путем принятия целого ряда федеральных законов в сфере местного самоуправления, что довольно подробно рассмотрено в представленной работе.

Особенно тщательно исследованы процессы, связанные с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», при которых явно наметилась правовая унификация юридических конструкций местного самоуправления и его моделей по всей стране. Как справедливо отмечает автор, субъекты Российской Федерации, а в отдельных случаях и сами муниципальные образования оказались существенно ограничены в имевшихся ранее возможностях влияния на построение местного самоуправления (стр. 4, параграф 2 главы 1 – стр. 17).

Следовательно, в работе констатируется, что, начиная с данного периода и до настоящего времени, продолжает доминировать подход к местному самоуправлению не как к основанному на самоорганизации граждан ресурсу развития государства и общества, его экономики и социальной сферы, а как к нижнему уровню власти, который необходимо «встраивать» в управленческую «вертикаль» (стр. 4-5).

Таким образом, вопросы, затронутые в диссертации, остаются сложными и одновременно актуальными для исследования, поскольку имеются различные возможности развития муниципальной демократии, но для их использования субъекты права законодательной инициативы в Государственную Думу должны проявить соответствующую политическую волю.

Это дает основание утверждать, что научная проблема, сформулированная в диссертации, является актуальной, а разработанные в ней предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства придают диссертации прикладной характер, тем более учитывая, что принимаемые в настоящий момент меры по изменению действующих правовых норм носят локальный, а не системный характер. Данный факт, без сомнений, будет способствовать выработке действенных мер по переходу от теоретических построений местного самоуправления к необходимости разработки практической концепции дальнейшего развития местного самоуправления в России и, соответственно, совершенствования федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления.

Представляется важным подчеркнуть, что научная новизна работы определяется, прежде всего, тем, что предприняты меры комплексного анализа ранее проведенных исследований заложенной в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве концепции местного самоуправления через призму ее формирования под влиянием различных теорий местного самоуправления, а также проведением самостоятельного исследования существенного влияния законодательства того или иного периода на развитие и изменение концепции местного самоуправления в современной истории России, с определением тех проблемных мест, которые наиболее негативно влияют на построение эффективно действующей муниципальной власти, и выработкой предложений по их устранению путем совершенствования федерального и регионального законодательства (стр. 9).

Следует согласиться с теоретической значимостью работы, которая заключается в том, что результаты исследования могут быть использованы при

дальнейшем осмыслении проблем местного самоуправления, муниципального законодательства, а также в качестве методических разработок, применяемых при составлении учебных программ для подготовки специалистов в сфере местного самоуправления и преподавания курса муниципального права.

Практическая значимость работы состоит в том, что полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе предложения могут быть использованы в практической деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти, в особенности при подготовке нормативных актов в области местного самоуправления на всех уровнях публичной власти, а также использоваться субъектами права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, о чем отмечалось выше. В этой связи особый интерес представляет разработанный в рамках исследования проект федерального закона, направленный, среди прочего, на устранение коллизий и пробелов в федеральном законодательстве в сфере местного самоуправления, на который имеется ссылка в автореферате в качестве приложения к диссертационной работе.

Вместе с тем рассматриваемая работа не свободна от отдельных положений, которые представляются спорными, либо недостаточно подробно изложены в автореферате, хотя заинтересовывают своей постановкой и призывают к научной дискуссии, в частности:

1. Недостаточно полно отражены проблемы реального участия населения в осуществлении местного самоуправления, хотя данному вопросу посвящено четвертое положение, выносимое на защиту (стр. 11-12). К конкретным формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления федеральным законодательством отнесены местный референдум, муниципальные выборы, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и сход граждан. В указанных случаях только граждане принимают решение, которое является окончательным

и не подлежит дополнительному утверждению каким-либо государственным или муниципальным органом. Этим подчеркивается значимость таких решений и обуславливается необходимость подробного правового регулирования реализации гражданами права непосредственного осуществления местного самоуправления, как одной из составных частей конституционной концепции местного самоуправления, чему, как представляется, должно было быть уделено большее внимание в работе с учетом выбранной диссертантом темы исследования.

2. Представляется, что название главы 1 диссертации «Становление конституционной концепции местного самоуправления и ее развитие под влиянием законодательства того или иного периода в современной истории России» (стр. 16) не в полной мере соответствует ее содержанию. Фактически в ней не идет речи о становлении конституционной концепции как таковой. Диссертация в целом, и первая глава в частности, посвящены реализации концепции местного самоуправления через законодательство того или иного периода, о чем отмечалось выше.

3. Следовало бы постараться уйти от формулирования отдельных положений, выносимых на защиту, в качестве предложений по изменению законодательства, а именно Федерального закона № 131-ФЗ, так как они, по сути, в соответствии с утверждением автора, изложенным в автореферате (стр. 29), отражены в приложении к диссертационной работе (положения №№ 4, 5, 7, 9, 11, 15, 16 – стр. 11-15), а следовательно, несут не теоретический, а прикладной характер.

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и, судя по содержанию автореферата, не влияют на главные теоретические и практические результаты диссертации и не снижают ценность работы, тем более, что основные результаты работы, как отмечалось ранее, имеют серьезную практическую значимость для развития местного самоуправления.

По результатам изучения автореферата представляется, что диссертация Щепачева Виктора Александровича является законченным научно-

исследовательским трудом, выполненным автором самостоятельно и соответствует критериям, указанным в пунктах 9 - 11 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утв. Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Директор Оренбургского филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации,
кандидат технических наук, доцент

О.М. Масюто

Подпись Масюто О.М.
Специалист по кадровой работе
23.09.2014г.

