

В Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение ВПО «Московский
государственный университет имени М.В. Ломоносова»

ОТЗЫВ

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

Актуальность темы, избранной в качестве предмета настоящего диссертационного исследования, обусловлена прежде всего тем, что до настоящего времени отсутствуют исследования, которые бы представляли собой комплексный анализ концепции российского местного самоуправления и ее влияние на становление и развитие законодательства. Детальный анализ содержания конституционных норм и их значения для формирования демократических основ российской государственности, проведенный в основном в 1990-е гг. С.А. Авакьяном, И.И. Овчинниковым, В.А. Фадеевым, не получил необходимого теоретического осмысления и создания хотя бы общего представления о концепции современного российского местного самоуправления. Для анализа концептуальной основы муниципального права России и как науки, и как отрасли права в основном используются теории местного самоуправления, сформировавшиеся еще в XIX – начале XX вв., а также классические муниципальные системы (англо-саксонская, французская и др.), которые в своем традиционном понимании после подписания Европейской хартии местного самоуправления сохраняют прежде всего историко-правовой

интерес.

С учетом этого сформулированная тема представляет как теоретический, так и практический интерес. Прошедшие двадцать лет конституционного строительства дают возможность с учетом накопленного опыта переосмыслить отдельные положения Конституции Российской Федерации и определить их правовое пространство, позволившее принять столь различающиеся и по замыслу, и по направленности, и по конкретному содержанию два Федеральных закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации – 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. и 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. Это позволило, как справедливо отмечает В.А. Щепачев, определить «основные векторы развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе» (стр. 10).

Автору в целом удалось обосновать актуальность избранной темы (стр. 4-11), определить цель и задачи исследования, отражающие наиболее важные его теоретические и практические аспекты (стр. 13-15), сформулировать положения, которые, по мнению автора, позволяют говорить о научной новизне проведенного исследования (стр. 15, 17-24).

Многоаспектность сформулированной темы исследования, а также его цели и задачи определили весьма значительный круг вопросов, которые были рассмотрены автором. Это – развитие законодательства о местном самоуправлении (стр. 41-78), проблемы территориальной организации местного самоуправления (стр. 100-181), его организационной основы (стр. 181-306), компетенции органов местного самоуправления (стр. 307-393) и муниципального правотворчества (стр. 394-452).

Для теоретиков и практиков муниципализма представляет также интерес достаточно подробный анализ причин и последствий принятия 131-ФЗ от 6 октября 2003 г., его перманентных изменений и дополнений, проблематичности реализации отдельных правовых институтов (стр. 44-57, 78-99); организации контрольной деятельности на уровне муниципального образования (стр. 255-260); правового и фактического статуса главы муниципального об-

разования (стр. 211-234) и главы местной администрации (стр. 267-275); вопросов местного значения и полномочий по их осуществлению (стр. 335-374); основных требований к правотворческому процессу и муниципальным правовым актам (стр. 396-431). При рассмотрении данных проблем широко использован материал отдельных субъектов Российской Федерации, в частности, Удмуртской Республики, Республики Башкортостан, Республики Татарстан, а также Калининградской, Оренбургской и Курской областей, что позволило не только выявить соотношение общего и особенного в организации местного самоуправления, но и определить наиболее перспективные направления оптимизации муниципального строительства с учетом специфики состояния и развития регионов.

Соискатель стремится сконцентрировать внимание на наиболее важных, принципиальных вопросах практики местного самоуправления, которые, на его взгляд, препятствуют более полному раскрытию демократического потенциала местного самоуправления, широкому участию населения в решении вопросов местного значения. С этой целью анализируются проблемы, возникающие при выборе оптимальной модели территориальной организации (стр. 148-155, 159-168). Определенный научный интерес представляют также суждения по таким проблемам: место агломерации в системе муниципальных образований (стр. 172-174, 178-180, 458); соотношение конституционного положения о том, что органы государственной власти не входят в систему органов местного самоуправления, отдельным положениям федеральных законов и правоприменительной практике (стр. 193-199).

Диссертация отличается использованием значительного количества судебных решений, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации, для рассмотрения противоречивого муниципального строительства в отдельных субъектах Федерации (стр. 35-36, 80, 93, 184, 194, 198, 238, 285, 340 и др.). Таким образом, автор стремится добиться оптимального баланса в исследовании законотворчества, правоприменения и судебной практики. Единство теории и практики достигается благодаря сопоставлению в диссер-

тации научных представлений и муниципальной практики в Оренбургской области, с которой связана профессиональная деятельность автора. Особый интерес для осмысления теории и практики муниципализма, конституционной модели местного самоуправления и ее конкретизации в российском законодательстве на отдельных этапах представляет анализ динамики территориальных и организационных основ местного самоуправления в области в 1993-2012 гг. (стр. 95, 130-131, 154-167), организации местной администрации в г. Оренбурге (стр. 274). Все это позволило в диссертации сформулировать выводы и рекомендации (стр. 179-, 374-376, 416-418, 431-433, 457-464), а также предложить проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования организации местного самоуправления» (стр. 516-538), которые могут быть интересны для теоретиков и практиков муниципализма.

Сказанное позволяет сделать вывод, что автору удалось обеспечить необходимую достоверность и новизну проведенного исследования. Личный вклад автора заключается прежде всего в обобщении и систематизации значительного нормативного материала и правоприменительной практики, в попытке создания комплексного исследования, которую в целом следует признать успешной. В диссертации широко используются также работы теоретиков и практиков местного самоуправления. Библиография диссертации включает 400 наименований.

Безусловно, в рамках одного диссертационного исследования весьма проблематично в равной степени исследовать все аспекты такой сложной и многогранной темы как конституционная концепция местного самоуправления. Отдельные положения и выводы диссертации не могут быть признаны бесспорными и дают основание для дискуссии также в силу того, что автор обратился к анализу проблем, имеющих не только неоднозначное, но и весьма ограниченное отражение в научной литературе.

К таким спорным положениям, требующим дополнительного обосно-

вания, можно отнести следующие:

1. Учитывая, что диссертация заявлена прежде всего как теоретическая работа о становлении конституционной концепции представляется очевидным найти в работе либо понятие такой конституционной концепции местного самоуправления, либо ее отражение в соответствующих научных положениях, принципах, и т.п. Необходимость уточнения и дополнительного обоснования данного понятия также обусловлена тем, что автор разграничивает конституционную, международно-правовую и законодательную концепции (стр. 9, 13) и, как представляется, подчас под концепцией понимает конституционную модель российского местного самоуправления (стр. 15). Видимо, следует считать, что в законодательстве менялась не концепция, а конкретизировалась конституционная модель, которая, как и любая модель, являет собой набор достаточно общих принципов и положений. С учетом этого, и основная проблема работы могла бы быть обозначена как конституционная модель российского местного самоуправления (а не концепция) и ее конкретизация в российском законодательстве.

2. Требуется дополнительное обоснование структура и логика диссертации. В частности, § 2 первой главы в краткой форме охватывает проблематику всей работы. § 3 данной же главы, обозначая «проблемы реализации конституционной концепции местного самоуправления в современной России в свете законодательства о местном самоуправлении и пути их решения», очевидно, подводит к вопросу: насколько целесообразно дальнейшее исследование, если автор уже в первой главе не только обозначает проблемы, но и определяет пути их решения?

3. Вызывает определенные возражения и выбор институтов местного самоуправления для исследования, который определил структуру диссертации и ее содержание. Так, положения о необходимости расширения участия населения в местном самоуправлении, его демократизации сформулированы автором при обосновании актуальности темы диссертации (стр. 7-9) и в выводах (стр. 459-460). В то же время именно этот институт местного само-

управления остался вне поля зрения автора. А ведь даже в рамках избранной структуры можно было бы подробнее остановиться на данной проблематике, например, при анализе порядка избрания органов местного самоуправления, правотворческой инициативы и т.п. Отметим, что понятие и трактовка местного самоуправления, его демократическая сущность, на что неоднократно указывает и автор диссертации, остаются в центре внимания и теоретиков, и практиков.

В диссертации также отмечается значение такой проблемы, как межмуниципальное сотрудничество и деятельность соответствующих ассоциаций (стр. 461-462), однако данные вопросы также не стали предметом специального анализа. Хотя автор имеет значительный опыт работы в качестве Председателя объединения муниципальных юристов России и секретаря Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области.

4. Как представляется, автор попытался сформулировать чрезмерное количество положений, выносимых на защиту (16 положений, стр. 17-24). Вызывает сомнение научная новизна отдельных из них. К таким положениям, в частности, можно отнести второе положение (стр. 18) и связанное с ним по смыслу четырнадцатое (стр. 23), представляющие собой констатацию сохраняющейся противоречивости законодательства о местном самоуправлении и пожелание повышения качества муниципальных правовых актов.

5. Акцент на теоретической составляющей выполненного исследования, конечно, предъявляет особые требования к используемому понятийно-категориальному аппарату. Как представляется, отдельные из употребляемых в работе понятий требуют дополнительного обоснования. Трудно согласиться, в частности, с использованием для обозначения местных администраций понятия «исполнительные органы» (стр. 74, 86, 99, 226 и др.). Как можно сделать вывод из анализа текста диссертации, такой подход обусловлен тем, что, по мнению автора, «принцип разделения властей действует в форме разграничения полномочий исполнительных и представительных органов власти местного самоуправления, по признаку их функционального различия» (стр.

255).

Необходимо также уточнение позиции автора диссертации о соотношении таких понятий, как «местное самоуправление» и «территориальное общественное самоуправление». В.А. Щепачев утверждает, что «вывод Е.М. Ковешникова о том, что местное самоуправление реально только при наличии муниципальной собственности, представляется не совсем верным» и в качестве аргумента приводит институт территориального общественного самоуправления (стр. 32-33).

6. К сожалению, в работе встречаются суждения, которые можно объяснить, видимо, только недостаточной работой над текстом, а в отдельных случаях использованием не научной, а учебной литературы. Так, например, автор пишет, что «вопрос о возможности делегирования полномочий имеет еще одну сторону, фактически не применяемую на практике. Речь идет о возможности делегирования полномочий органами местного самоуправления на уровень государственной власти. Учитывая, что данный вопрос недостаточно исследован в теории муниципального права, представляется, что он должен быть предметом отдельного исследования (стр. 378-379).

На стр. 414 сделан вывод, что «правовой работе продолжительный промежуток времени не уделялось должного внимания. Этому вопросу в 1970 году было посвящено специальное совместное Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении правовой работы в народном хозяйстве», после которого данным вопросом всерьез не занимались ни на одном уровне публичной власти». Как представляется, и первое, и второе суждения требуют дополнительной аргументации.

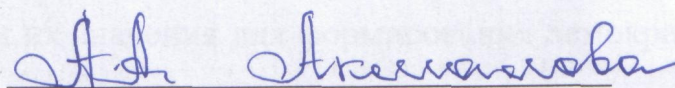
Автору не удалось избежать редакционных погрешностей в оформлении работы и библиографическом описании использованной литературы.

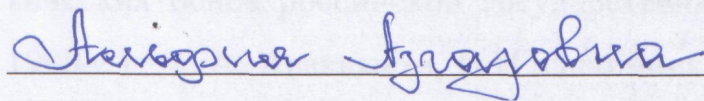
Высказанные замечания не меняют общего положительного впечатления о проведенном В.А. Щепачевым исследовании, которое вносит вклад в становление науки муниципального права, в разработку ее теоретико-методологических основ и уточнение понятийного аппарата. Это – целостная

научно-квалификационная работа, в которой на основании логически завершенного самостоятельного исследования становления и развития конституционно-правовой модели местного самоуправления, а также отдельных проблем ее реализации на современном этапе развития Российской Федерации формулируются положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение. Основные положения, идеи и выводы диссертации достаточно полно отражены в автореферате и в научных публикациях автора, в том числе и в рецензируемых журналах.

Таким образом, диссертация Щепачева Виктора Александровича на тему «Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации», представленная на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право», соответствует требованиям, предъявляемым Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения ему искомой ученой степени.

Официальный оппонент
доктор юридических наук,
профессор





Акмалова Альфия Азгаровна

Девятнадцатого сентября две тысячи четырнадцатого года.

Я, Кузнецова Лариса Равиловна, нотариус Мытищинского нотариального округа Московской области, свидетельствую подлинность подписи гр. Акмаловой Альфии Азгаровны, которая сделана в моем присутствии. Личность подписавшего документ установлена.

Нотариус

Л.Р. Кузнецова

