

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Мункуевой Светланы Алексеевны «Проблемы наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления на примере Республики Бурятия и Забайкальского края», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями уже не первый год находится в центре внимания ученых-государствоведов. Он получил достаточно полное освещение в литературе по конституционному и муниципальному праву (см. труды В.В. Пылина, К.А. Пивоварова, Н.В. Кузнецовой, А.В. Мадьяровой, Т.Н. Михеевой, М.Ю. Дитятковского и др.). В то же время разграничение, распределение и перераспределение компетенции между уровнями публичной власти продолжает оставаться основным вопросом административной и муниципальной реформы. Его решение сопровождается непрекращающимися дискуссиями об оптимальных формах взаимодействия государства и муниципальных образований как при определении компетенции муниципального уровня власти, так и в процессе ее осуществления. Центральное место в этих дискуссиях занимают вопросы: о сложной структуре компетенции муниципалитетов, включающей как собственные полномочия по решению вопросов местного значения, так и отдельные государственные полномочия; о конституционно-правовой природе наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, его принципах и формах, о порядке и гарантиях осуществления полномочий, переданных органам местного самоуправления в порядке наделения, об особенностях государственного контроля за их реализацией и об ответственности органов местного самоуправления. Указанные проблемы в Российской Федерации еще более актуализируются в связи с происходящими с 2014-ого года законодательными изменениями функциональных основ местного самоуправления. Так, с новой остротой встает вопрос о роли субъектов РФ в механизме передачи на муниципальный уровень федеральных государственных полномочий, о

соотношении наделения, передачи, делегирования государственных полномочий и участия органов местного самоуправления в их реализации по собственной инициативе, о формах и способах государственного контроля за реализацией переданных полномочий. В связи с этим можно констатировать, что избранная С.А. Мункуевой тема диссертационного исследования отличается **актуальностью**. Оригинальность заявленной темы диссертации предопределена, помимо прочего, региональным акцентом и попыткой выявить особенности и проблемы правового регулирования порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в избранных субъектах РФ - Республике Бурятия и Забайкальском крае. Сама по себе подобная постановка темы не исключается. Однако заявленный ракурс исследования должен быть оправдан особым характером взаимоотношений федеральных, региональных и муниципальных органов в указанных субъектах, которым предопределяются особенности вовлечения органов местного самоуправления в решение государственных задач.

Исследование, проведенное С.А. Мункуевой, содержит элементы **новизны**, а предложенные автором научные положения, выводы и рекомендации достаточно **обоснованы**. **Новизной** отличаются в частности: определение целей института наделения отдельными государственными полномочиями как направленного не только на решение *государственных*, но и *местных вопросов* в интересах населения (с.11 диссертации); авторская классификация моделей передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий – по критерию учета позиции муниципальных властей (с.102-103, 105-110 диссертации); авторские суждения по поводу выделяемых в литературе горизонтальной и вертикальной моделей взаимодействия государственных и муниципальных органов (с.101 и др. диссертации); выделение критериев эффективности осуществления переданных государственных полномочий и оценка практики работы муниципальных органов в модельных субъектах РФ с этих позиций (с.57 и др. диссертации).

Достоверности научных результатов в рамках поставленной цели исследования – выявление теоретических и практических проблем, возникающих при наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления – в немалой степени способствовала

избранная автором методология и, в частности, использование конкретно-социологического и сравнительно-правового методов. Так, автор, опираясь на имеющиеся в литературе исследования зарубежного опыта организации местного самоуправления и муниципального управления, анализирует законодательные подходы к разграничению государственных и местных вопросов, к формам взаимодействия государственных и муниципальных органов, к наделению отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в зависимости от сложившейся модели местного управления и самоуправления (с. 90–101 диссертации). Интерес представляет конкретно-социологическое исследование объема передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий в модельных регионах и уяснение их соотношения с собственными полномочиями муниципальных органов по решению вопросов местного значения.

Вместе с тем, в диссертационном исследовании С.А. Мункуевой содержатся и некоторые пробельные и спорные моменты, требующие дополнительного разъяснения либо обоснования.

1. Выбор двух модельных субъектов для примера исследования института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не способствует оправданию новизны предлагаемого исследования, поскольку автору так и не удалось обосновать свой выбор особенностями взаимоотношений органов местного самоуправления с региональными и федеральными властями в указанных субъектах РФ. Указание на тот факт, что Республика Бурятия и Забайкальский край являются забайкальскими регионами с экологическими особенностями, связанными с защитой озера Байкал (с. 3 диссертации) не был проиллюстрирован какими-либо особыми примерами передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в сфере экологии, природопользования и охраны озера Байкал. Более того, сама автор указывает на типичный характер взаимоотношений государственных и муниципальных органов в указанных субъектах. В связи с этим возникает вопрос, почему автор не привлекает опыт других субъектов РФ для более масштабного анализа тенденций и проблем развития института наделения отдельными государственными полномочиями на современном этапе его развития?

2. В пунктах 3, 4 положений, выносимых на защиту (с. 12-13 диссертации), автор говорит об обоснованности существования двух форм передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления: основной – законодательной и субсидиарной – договорной. При этом С.А. Мункуева, судя по теме диссертации, придерживается распространенного в литературе мнения о тождественности наделения и передачи отдельных государственных полномочий. Однако при таком подходе законодательное закрепление договорной модели наделения вступит в противоречие с частью 2 статьи 132 Конституции РФ, вопреки утверждению диссертанта об отсутствии такого противоречия в связи с отсутствием прямого запрета договорной формы передачи отдельных государственных полномочий, поскольку на публично-правовые отношения не распространяется общедозволительный метод правового регулирования. Недопустимость какой-либо иной правовой формы наделения, помимо закона, была подтверждена и Конституционным Судом РФ в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области», в котором указано, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем - федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации и *только в форме закона* с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В то же время представляется, что обоснование договорной формы передачи полномочий может быть произведено с использованием других аргументов, а именно: если исходить из того, что «передача» и «наделение» не одно и то же, и передача отдельных государственных полномочий может производиться как в форме «наделения законом» в порядке части 2 статьи 132 Конституции РФ, так и иными способами, то возможно обосновать использование договора как субсидиарной формы передачи полномочий (но не наделения).

3. Выдвигая паритетную модель наделения/передачи отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления, в качестве важного признака этой модели С.А.Мункуева отмечает наличие «обязательного согласия органов местного самоуправления на осуществление отдельных государственных полномочий» (с.12 диссертации). Вместе тем, если предположить, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями только при получении их предварительного согласия, выраженного, например, в решении представительного органа муниципального образования, то из этого логически вытекают следующие выводы. Органы государственной власти не вправе принимать решения о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без предварительного согласия указанных органов. Органы местного самоуправления, обладая правом предварительного согласования вопросов наделения их отдельными государственными полномочиями, приобретают, таким образом, и иное право - право отказываться от принятия отдельных государственных полномочий в одностороннем порядке и без каких-либо обоснований. Однако подобные действия органов местного самоуправления вступают в противоречие с частью 2 статьи 20 Федерального закона № 131, в соответствии с которой основанием для отказа от исполнения отдельных государственных полномочий является только признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 Федерального закона № 131. В связи с этим представляется более уместным в данном случае говорить о необходимости учета мнения органов местного самоуправления по вопросу о наделении их отдельными государственными полномочиями, а не о получении их обязательного согласия.

4. На С. 71-73 диссертационного исследования автор рассуждает по поводу проблем реализации части 7 статьи 19 Федерального закона № 131, в которой установлено, что положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение отдельными

государственными полномочиями, *вводятся в действие ежегодно*, соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год, которыми предусматривается предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий. Вместе с тем, указанное положение было исключено из Федерального закона № 131 и Бюджетного кодекса Российской Федерации три года назад в соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 187-ФЗ.

5. Рассматривая вопрос о государственном контроле за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, С.А. Мункуева размышляет о проблемах применения к данному виду контроля статьи 77 Федерального закона № 131, определяющей общий порядок *контроля и надзора* за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (с.135-138 диссертации). Вместе с тем, в соответствии с частью 4 статьи 77 Федерального закона № 131 положения настоящей статьи не применяются в случаях, если федеральными законами установлен иной порядок организации и проведения контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления. В связи с этим, государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в силу его специфики (носит постоянный ежедневный характер, осуществляется как за законностью, так и за целесообразностью и т.п.), регулируется статьями 19, 21 Федерального закона №131 и законами о наделении органов местного самоуправления отдельными видами государственных полномочий, а не статьей 77 Федерального закона № 131 (плановые проверки один раз в два года, контроль за решением прежде всего вопросов местного значения и т.п.). Таким образом, остается неясной позиция автора о соотношении общего и специального регулирования вопросов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Указанные критические замечания и спорные положения не снижают значимости диссертационного исследования. Диссертация отвечает

требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В.Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 12.00.02 – «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» (по юридическим наукам), а также критериям, определенным п.п.2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова, оформлена согласно Приложениям №5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Таким образом, соискатель – Мункуева Светлана Алексеевна – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук,

профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВПО

«Санкт-Петербургский государственный университет»,

профессор

Елена Владимировна Гриценко



Дата: 29.01.2018

Контактные данные:

Телефон: +7 812 329-28-40, E-mail: gricenko.e@jurfak.spb.ru

Специальность, по которой защищена докторская диссертация: 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Адрес места работы:

Юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета
199026, Санкт-Петербург, 22-я линия В.О., дом 7

Тел.: +7 812 329-28-36, E-mail: gos_pravo@jurfak.spb.ru



*Е.В. Гриценко удостоверяю
подпись кандидата наук Мункуевой Светланы
Алексеевны на основании
подписи кандидата наук
Гриценко Елены Владимировны*



Е.Т. Краснов