

В диссертационный совет МГУ.12.02
Московского государственного универ-
ситета имени М.В. Ломоносова

Отзыв

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

Актуальность темы представленной диссертации не вызывает сомнений, т.к. проблема неурегулированности критериев и излишней «активности» государственных органов в изъятии у органов местного самоуправления собственных полномочий и возвращение им их в виде переданных государственных (т.н. «огосударствление») полномочий, остается одной из самых острых в муниципальной науке и практике.

Более того, автор рассматривает этот вопрос на примере конкретных субъектов РФ - Республики Бурятия и Забайкальского края – далеко не самых благополучных с точки зрения социально-экономического развития и геополитического положения, что, по моему мнению, особенно важно как с научной, так и с практической стороны. Как справедливо отмечает диссертант: «...они обладают собственными территориально-правовыми особенностями, проявляющимися в их приграничном расположении. Законодательство Республики Бурятия и Забайкальского края закрепляет собственный подход к правовому регулированию института передачи отдельных государственных полномочий (далее – институт наделения) субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления, в частности к определению содержания по-

нения, объемов, пределов «наделения», форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, что не может не представлять научного интереса» (с.4).

Автор справедливо подчеркивает важность исследования не только как института наделения отдельными государственными полномочиями местных органов власти, но и необходимость проведения сравнительного анализа практики передачи полномочий, выявления проблематики в исследуемой области в законодательстве субъектов Российской Федерации и выбора путей их разрешения.

Выбранная тема, связанная с целью автора выявить теоретические и практические проблемы, возникающие при наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, т.е. исследование терминологической проблемы законодательных актов о наделении полномочиями, определение понятия, видов передаваемых отдельных государственных полномочий, и, главное, выявление способов, моделей и пределов передачи указанных полномочий, а также изучение форм, предела государственного контроля за осуществлением переданных полномочий, заслуживает одобрения, как юридически сложная комплексная задача.

Для реализации данной цели в диссертационном исследовании использован весьма значительный научный аппарат и широкий научно-методологический инструментарий: более 70 нормативно-правовых и судебных актов, а так же более 150 монографических источников, в том числе иностранных, а также материалы правоприменительной практики. Автор диссертационного исследования свободно оперирует нормативными и доктринальными дефинициями.

Структура диссертации определена в соответствии с темой и состоит из трех глав и семи параграфов.

Диссертант весьма тщательно, с разных точек зрения, анализирует проблемы терминологического характера, дает авторские понятия терминам

«наделение» и «передача», устраняя таким образом существующую юридическую неясность этих терминов (с. 32).

Автор, обосновывая существование института муниципального права наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления, выделяет целый ряд его подинститутов:

- понятие, виды и признаки отдельных государственных полномочий, которыми возможно наделить органы местного самоуправления;
- правила, порядок и требования к форме наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- порядок предоставления финансовых, судебных и иных гарантий органам местного самоуправления для осуществления переданных государственных полномочий органов государственной власти;
- осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- государственный контроль осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- порядок прекращения исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления;
- ответственность за исполнение отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления (с. 34).

По моему мнению, следует согласиться с данным перечнем, но диссертанту следовало бы раскрыть правовое содержание каждого из подинститутов более подробно.

Нужно признать достоинством диссертации предложенную автором классификацию отдельных государственных полномочий, которые могут передаваться органам местного самоуправления. Проанализировав законодательство Республики Бурятия и Забайкальского края она приходит к выводу, что отдельные государственные полномочия обладают структурными частями: 1) правомочие по правовому регулированию сферы государственной

компетенции; 2) исполнительно-распорядительные полномочия в определенной сфере компетенции; 3) контрольные полномочия и ответственность за осуществление переданных полномочий. Исходя из вышеизложенного, передаче могут быть подвергнуты лишь полномочия исполнительного характера (с. 63).

Весьма убедительна логика автора в анализе форм и правил передачи государственных полномочий, а также доказанное в диссертации положение о том, что правило финансового обеспечения исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления ставится во главе всех остальных требований (с. 78).

Диссертант очень уверенно владеет практическим материалом по субъектам РФ и практически все теоретические положения и выводы обосновывает примерами из регионального законодательства или практической деятельности. Положительное впечатление производит знание автором предмета исследования, так она обращает внимание на то, что право у муниципалитетов на методическую и информационную помощь при осуществлении переданных им полномочий не закреплено в специальных законах. Однако, обращает внимание автор, при соотношении нормы Устава Забайкальского края и норм специальных законов о наделении явно прослеживается некое противоречие, которое стоит разрешить путем корректировки последних с учетом юридического приоритета основного закона края (с. 83-87).

Автор квалифицированно рассматривает проблему контроля деятельности органов местного самоуправления по осуществлению переданных полномочий, справедливо подчеркивая, что ставить целью контроля лишь выявление нарушений в деятельности органов местного самоуправления кажется не совсем корректным, так как основной целью государственного контроля стоит представлять мониторинг осуществления переданных отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления и лишь при необходимости выявления нарушений и предложения по их устранению (с. 139) и предлагает корректировать формы контроля с учетом особенностей передава-

емых отдельных государственных полномочий и предлагает систему государственного контроля, рационализирующую взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. (с. 151).

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций определяется хорошим знанием исследуемого материала и значительным научным аппаратом, использованным при написании диссертации. В частности, при рассмотрении различных моделей наделения государственными полномочиями рассмотрены не только российские источники, но и целый ряд иностранных нормативных актов и монографий (с. 100).

Материал диссертационной работы излагается последовательно, в целом логично и аргументированно, приводя имеющиеся в науке точки зрения по тому или иному вопросу, автор формулирует и собственную позицию. Язык изложения – научный, грамотный. Основные положения диссертации опубликованы, в том числе в рецензируемых научных изданиях. Автореферат соответствует диссертации, отражает ее основное содержание.

Диссертационная работа Мункуевой Светланы Алексеевны на тему: «Проблемы наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления на примере Республики Бурятия и Забайкальского края», представляет собой самостоятельное, творческое, завершенное исследование актуальной проблемы муниципального права, решение задачи комплексного изучения вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации как одного из институтов муниципального права, выявлены его признаки, особенности и составляющие элементы.

Однако необходимо обратить внимание на некоторые недостатки:

1. Автор, проанализировав в первой главе понятия «наделения» и «передачи» государственных полномочий, отдает юридический приоритет термину «наделение», как более значимому и общему понятию. Однако в названиях параграфов и в тексте диссертации С.А. Мункуева употребляет их оба довольно произвольно.

2. Автор предлагает при наличии ряда факторов, не позволяющих эффективно осуществлять переданные отдельные государственные полномочия, муниципальные власти должны быть наделены правом инициировать процедуру отказа или прекращения их осуществления, из чего следует по мнению автора, законодательно закрепить механизм прекращения осуществления переданных полномочий, а также предусмотреть солидарную ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за неосуществление или ненадлежащее исполнение переданных полномочий (с. 65). Не ясно, как конкретно автор предлагает это сделать?

3. В целом соглашаясь с позицией автора о необходимости использования не только закона для наделения отдельными государственными полномочиями, но и других форм, однако трудно согласится с доводами автора, считающего договорную форму передачи отдельных государственных полномочий как позволяющую избежать проблемы реализации переданных полномочий с учетом закрепления мер ответственности, кадрового обеспечения и контроля. Договор предполагает обоюдное согласие сторон, т.е. в случае «нежелания» органов местного самоуправления они смогут просто отказаться от их исполнения, что повлечет целый ряд негативных последствий для населения, пробелов в осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности государственных и муниципальных органов, проблемы межбюджетных отношений, осложнения трудовых отношений с сотрудниками и др.

4. По моему мнению, при рассмотрении основных форм взаимодействия государства и его органов с органами местного самоуправления, было бы целесообразным исследовать такой вид их взаимоотношений как сотрудничество, которое полностью соответствует договорной форме «добровольного обмена» полномочиями.

Вместе с тем, отмеченные замечания и рекомендации носят дискуссионный характер и не умаляют научной 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 пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, а также оформлена, согласно приложениям №5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

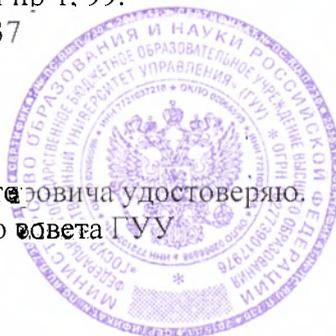
Таким образом, соискатель Мункуева Светлана Алексеевна заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор,
Государственный университет управления,
и.о. заведующего кафедрой конституционного
и международного права

Таболин Владимир Викторович

Адрес: 109542, г.Москва, Рязанский пр-т, 99.
ГУУ ИГУиП тел.: 8 (985) 920-79-37
E-mail: tabolin@mail.ru



01 февраля 2018 года

Подпись Таболина Владимира Викторовича удостоверяю.
Руководитель секретариата Ученого совета ГУУ

Фёдоров В.П.