

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации

Мисрокова Тенгиза Замировича

**выполненной на тему «Конституционно-правовые основы становления и развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации (на примере Кабардино-Балкарской Республики)»
на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право
(Москва, 2013)**

Тема, избранная Мисроковым Т.З. для диссертационного исследования, вызывает интерес как с точки зрения ее формулировки, так и с точки зрения актуальности предполагаемого содержания диссертации. Автор определяет в качестве предмета своего исследования конституционно-правовые основы становления местного самоуправления, но в автореферате исследование этой категории он каким-либо образом не отражает. В науке муниципального права нет единого понимания основ местного самоуправления (в том числе правовых основ), а также понимания перечня (видов) таких основ¹. Так, В.В. Пылин, рассматривая понятие правовых основ местного самоуправления, соотносит их с принципами права, делая вывод о нетождественности понятий, и выделяет следующие виды: правовые основы народовластия, гуманистические, социально-правовые, территориально-правовые, организационно-правовые, политические правовые и финансово-экономические правовые.² Е.С. Шугрина наряду с правовыми основами местного самоуправления, понимаемыми ею в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выделяет территориальные, организационные и финансово-экономические основы.³ Имеются и другие точки зрения. Учитывая это многообразие и разнородность мнений, автору следовало бы детально исследовать и обосновать свое понимание конституционно-правовых основ местного самоуправления, что является системообразующим как для структуры диссертационного исследования, так и для объема эмпирического материала, который необходимо исследовать для раскрытия темы. Однако в структуре диссертации рассмотрение данного понятия каким-либо образом не отражено: он не используется ни в названии глав, ни в названии параграфов, а слово «основы» использовано только в названии третьего параграфа первой главы и только в контексте взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления. Одноре-

¹ Обзор точек зрения по этому вопросу см., например: Климанова А.Ю. Проблемы определения правового содержания понятия «экономическая основа местного самоуправления» // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 51–58.

² Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 77–82.

³ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 35–39.

менно в качестве одного из положений, выносимых на защиту, Т.З. Мисроков предлагает понимание конституционно-правовых основ местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике. Безусловным достоинством этого определения является введение качественных характеристик, указывающих на взаимосвязь правовых основ с иными основами местного самоуправления, а также его гарантиями. Однако в целом конституционно-правовые основы местного самоуправления понимаются автором как комплекс правовых актов международного, федерального, регионального, муниципального уровней. Такое понимание фактически тождественно пониманию правовых основ местного самоуправления, закрепленному в статье 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В этой связи требует обоснование указание на конституционную природу основ местного самоуправления, заявленную автором. Также не совсем ясно как соотносятся конституционно-правовые основы местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике и конституционно-правовые основы становления местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Последний термин автором в автореферате никак не поясняется. Возможно, такое понимание тематики исследования отражено в диссертации. Противное означало бы, что тема диссертационного исследования обозначено нечетко, что ставить вопрос о ее соответствии содержанию диссертации.

Как представляется, методологическая неопределенность в теме повлияла на цель и задачи исследования, обозначенные автором. Так, целью своей работы Т.З. Мисроков определяет выявление основных закономерностей и факторов становления местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике в условиях правовой модернизации и разработку научно-обоснованных предложений по его развитию под влиянием исторических, национальных традиций и этнокультурного уклада жизни населения. Во-первых, не совсем ясно, как эта цель соотносится с конституционно-правовыми основами. Во вторых, ни закономерности становления, ни предложения по развитию местного самоуправления не отражены в положениях, выносимых на защиту (вряд ли к закономерностям развития можно отнести авторскую периодизацию развития законодательства о местного самоуправления в Российской Федерации). Значение положений, выносимых на защиту, как элемента диссертационного исследования, в том и заключается, чтобы обозначить наиболее существенные результаты исследования, которые предопределяются целью и задачами исследования. Не нашла отражения, судя по автореферату, и такая задача, как изучение теоретических закономерностей и современных тенденций становления муниципальной демократии в Кабардино-Балкарии.

Пристальное внимание следует обратить и на вторую часть темы, заявленной автором: изучение на основе опыта Кабардино-Балкарской Республики. Региональный аспект организации местного самоуправления в Российской Федерации имеет большое значение для обобщения накопленного опыта и формирования предложений по дальнейшему совершенствованию правового регулирования местного самоуправления. Поэтому заявка на выявление особенностей

становления местного самоуправления на территории именно этого субъекта Российской Федерации придает работе актуальность и с научной точки зрения, и с позиций региональной практики организации местного самоуправления.

Существенным достоинством работы является владение автором практической ситуацией в сфере местного самоуправления на территории Кабардино-Балкарской Республики. Из работы явствует, что Т.З. Мисроков не только изучал отдельные проблемы организации местного самоуправления, но и лично принимал участие в обеспечении законности. Особенно ярко это отражено в третьем параграфе второй главы. Однако эта конкретика, на наш взгляд, не очень удачно отражена в автореферате.

Автор указывает на отдельные особенности формирования законодательства Кабардино-Балкарской Республики в сфере местного самоуправления. Так, при описании первого параграфа первой главы Т.З. Мисроков указывает, что учет исторически сложившейся этно-национальной структуры расселения проживающих в Республике народов и одновременно обеспечение единства муниципально-правового пространства в условиях федеративного государства представляют собой непростую задачу для регионального законодателя. Во втором параграфе первой главы автор также указывает на нечеткость политико-правового значения соотношения общих территориальных принципов организации местного самоуправления и национально-территориального принципа образования республики. Однако содержание этих затруднений из текста автореферата установить невозможно. Не рассмотрено в автореферате и влияние высокой плотности населения в Кабардино-Балкарской Республике на территориальную организацию местного самоуправления. Представляется, что автореферат мог существенно выиграть, если бы автор четко сформулировал основные проблемы организации местного самоуправления на территории Республики, а также привел конкретные примеры.

Обращает на себя внимание и подход автора к изучению развития законодательства о местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республики (первый параграф первой главы), когда четыре из пяти выделенных автором периодов охватывают собой развитие только федерального законодательства, и только в завершающем периоде упомянут закон Республики. Также упущением является полное игнорирование досоветского и советского периода развития местного управления в этом регионе. Представляется, что работа могла существенно обогатиться, если бы автор описал особенности национальной самоорганизации на территории Кабардино-Балкарской Республики в период Российской империи, а также, исходя из основ советской национальной политики, и соотнес их с теми особенностями этно-национального расселения, которые существуют в настоящий период. Даже если исследование выявило бы отсутствие такой взаимосвязи, это вывод имел бы большую научную ценность.

Наконец, обращает на себя внимание, что автор в подтверждение своих тезисов неоднократно приводит данные опроса граждан. Сам по себе такой методологический подход можно только приветствовать, поскольку он позволяет

оценить степень легитимности муниципальной реформы. Однако вряд ли данные опроса могут служить решающим аргументом в научной дискуссии.

Вызывает интерес обращение автора к вопросу о значении приказов Генерального прокурора Российской Федерации для организации местного самоуправления. Из буквального толкования положений статьи 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что такие акты правовой основой местного самоуправления не являются. В то же время они оказывают существенное влияние на муниципальное правотворчество. Представляется, что автору следовало бы более подробно рассмотреть данный вопрос и обосновать свою точку зрения.

Подводя итог, можно сделать вывод, что работа имеет значительную эмпирическую базу. При этом недостаточно четко сформулированная тема не позволила автору сосредоточиться на региональных особенностях организации местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике. Из текста автореферата трудно сделать вывод о реальной теоретической глубине проведенного исследования. Поэтому возникает сомнение в том, что содержание автореферата адекватно отражает основные положения диссертации.

Заместитель директора – научный руководитель
Иркутского областного государственного
научно-исследовательского казенного учреждения
«Институт законодательства и правовой
информации имени М.М. Сперанского»,
кандидат юридических наук, доцент

С.В. Праскова

10 сентября 2013 года