

ОТЗЫВ

**об автореферате диссертации Собынина Сергея Семеновича
«Субъект Российской Федерации в экономическом и социальном развитии
государства (компетенция органов власти и методы ее реализации)»,
представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук
по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право
(Москва, 2007)**

Эффективность государственно-управленческого воздействия на социально-экономические процессы в обществе во многом зависит от того, насколько обоснованно и адекватно определена компетенция публично-властных институтов, конструктивно организовано согласование интересов и взаимодействие между различными уровнями органов публичной власти, сбалансировано и рационально сочетаются методы централизации и децентрализации в управленческой деятельности (с. 6, 18, 25).

Автор обоснованно связывает основные негативные характеристики управленческого воздействия с недостаточным развитием федеративных отношений в современной России, незавершенностью и неполнотой определения в правовой доктрине конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и их положения в структуре компетенционных публично-властных отношений (с. 4, 5, 20).

Взвешенный подход к распределению компетенции между уровнями публичной власти, наполнение компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации определенным содержанием и предоставление достаточных организационных, финансовых и регулятивных ресурсов является необходимым условием для полномасштабного решения задач государственного управления в социально-экономической сфере (с. 6).

Возросший в последнее время интерес государствоведов к тематике публично-властных компетенционных отношений, разграничению предметов веде-

ния и полномочий между органами власти далеко не исчерпал избранной диссертантом темы. Выявление научно обоснованных подходов, позволяющих органично развивать концепцию законодательного обеспечения компетенционных отношений публично-властных субъектов, является важнейшей задачей конституционно-правовой науки. В связи с этим, обращение автора к проблеме компетенционного разграничения уровней публичной власти представляется актуальным и значимым.

Структурное построение диссертации позволило С.С. Собянину глубоко исследовать компетенционные отношения в сфере государственно-правового регулирования социально-экономических отношений, провести комплексный анализ юридически властных возможностей воздействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации на социально-экономическое развитие регионов, выявить правовые способы оптимизации таких возможностей и повышение эффективности их реализации.

Различный фактический уровень развития, ресурсного потенциала российских регионов не способствует эффективной реализации государственной политики в области социально-экономического развития. Следует согласиться с диссертантом, что существующая дифференциация регионов в определенной степени связана с формально-юридическими особенностями правового статуса различных типов субъектов России, которая углубляется и усиливается их номинальным различием в законодательном регулировании, и, в частности, бюджетном законодательстве (с.20).

Оправдана позиция автора, что региональное законодательство не представляет собой достаточно организованной системы, и не может рассматриваться в качестве особой отрасли – регионального права (с. 26). С.С. Собянин обоснованно выделяет основные проблемы развития регионального законодательства на современном этапе: несоответствие отдельных законодательных актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, излишнее дублирование федеральных норм, низкое качество и декларативность регионального законодательного регулирования. Среди проблемных вопросов в сфере компе-

тенционных отношений между федеральными и региональными органами государственной власти диссертант называет отсутствие глубоких теоретических исследований в конституционно-правовой науке в этой области, технико-юридические несовершенства конституционного и законодательного регулирования разграничения предметов и полномочий, дефекты и несогласованности в применяемом терминологическом аппарате (с. 26–27, 32, 34).

Указанные недостатки могут быть преодолены посредством проведения последовательной федеральной политики по эффективному разграничению компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, развития согласованного нормотворчества и механизмов разрешения коллизий (с. 27).

В этой связи заслуживает внимание предложение автора о принятии федерального закона, определяющего основы государственного регулирования регионального развития и закрепляющего правовой механизм реализации государственной региональной политики с учетом органичного сочетания региональных интересов с интересами общегосударственного развития (с. 24–25). С.С. Собянин обосновывает необходимость комплексного законодательного регулирования на федеральном уровне вопросов планирования регионального развития, подчеркивает важность оптимизации целевого программирования в управленческой деятельности посредством его сопровождения соответствующим нормативно-правовым регулированием (с. 15, 29–30).

Исследуя конституционные основы компетенционных отношений, диссертант приходит к выводу, что Конституция России практически не ограничивает вмешательство федерального законодателя в нормотворческую компетенцию органов субъекта Российской Федерации, не допуская при этом полного отстранения региональных органов государственной власти от принятия решений по вопросам совместного ведения (с. 35). В связи с этим следует согласиться с предложением, что правовое регулирование по вопросам совместного ведения надлежит осуществлять на федеральном уровне с учетом принципа «разумной достаточности». Согласно ему федеральный законодатель не должен регламен-

тировать общественные отношения, которые без ущерба качества управления могут определяться на региональном уровне субъектов Российской Федерации (с. 36). Разграничение компетенции органов государственной власти в федеративном государстве должно базироваться на принципах оптимальности и субсидиарности распределения предметов ведения и полномочий, на основе установления достаточной необходимости и определения границ рамочного федерального регулирования (с. 32, 40).

Важное значение для раскрытия темы имеет проведенный исследователем анализ положения институтов местного самоуправления в структуре компетенционных отношений. Не вызывает возражений утверждение, что самостоятельность органов местного самоуправления как одного из уровней публичной власти не должна рассматриваться в качестве препятствия для решения задач включения муниципальных органов в единую схему организации управления в сфере социально-экономического развития (с. 6–7). Автор обоснованно отмечает, что предусмотренная законодательством система разграничения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления не всегда эффективна (с. 38). Бесспорен вывод диссертанта, что процедуры государственного вмешательства в дела муниципальных образований и привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления отличаются сложностью и несовершенством правового закрепления (с. 46).

Тем не менее, при фактической ограниченности нормотворческой компетенции региональных органов в отношении установления прав и обязанностей для органов местного самоуправления, диссертант указывает на значительный объем полномочий для практического участия субъектов Российской Федерации в социально-экономическом развитии муниципальных образований (с. 38).

Интересны предложения автора о закреплении на уровне законодательных актов субъектов Российской Федерации форм и методов взаимодействия региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, включающих разработку модельных нормативных актов, оказание методической

помощи, формирование совместных координационных, консультативно-совещательных и иных рабочих органов (с. 17, 45).

Не вызывает возражений законодательное введение востребованного для реализации контрольных полномочий органами государственной власти механизма мониторинга состояния и динамики развития муниципальных правовых актов. Актуальность предложений по внесению изменений в федеральное законодательство, предусматривающих полномочия региональных органов государственной власти по ведению регистра муниципальных актов и корреспондирующих им обязанностей органов местного самоуправления, сложно переоценить (с. 17, 45).

Следует выделить в качестве элементов новизны введение автором в научный оборот новых определений понятий и юридических конструкций: определение правовых механизмов социально-экономического развития как совокупности установленных системой права способов, приемов правового воздействия на ту или иную область отношений в социально-экономической сфере с целью реализации функций государственного управления (с. 15, 28); определение понятия «компетенция» как совокупной характеристики закрепленных нормами права властных возможностей органа или должностного лица публичной власти, определяющей, какие управленческие действия, с какой степенью самостоятельности и в каких сферах вправе совершать субъект компетенции (с. 15, 31).

Заслуживает особого внимания часть диссертационного исследования, посвященная методам реализации компетенции региональных органов государственной власти в сфере социального и экономического развития. С.С. Собянин определяет такие методы как совокупность приемов и способов влияния федерального центра на регионы с целью оптимизации управленческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и подразделяет на позитивные и негативные. Последние, по мнению исследователя, проявляются в виде мер конституционно-правовой ответственности и мер федерального вмешательства в дела субъектов Российской Федерации (с. 39, 42).

Правомерен вывод автора о том, что понятие конституционно-правовой ответственности как категории, связанной с понятием вины и наказания, неприменимо к политико-территориальным (социально-территориальным) образованиям, наделенным публично-властными функциями, в частности субъектам Российской Федерации. Конституционно-правовую ответственность несут органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также их должностные лица (с. 42).

Диссертант обоснованно указывает на необходимость систематизации предусмотренных в российском законодательстве мер конституционно-правовой ответственности и мер федерального вмешательства, на необходимость их заимствования в отечественную правовую систему из зарубежной практики (с. 42).

С.С. Собянин выделяет конституционный деликт в качестве основания применения мер конституционно-правовой ответственности. По мнению автора меры федерального вмешательства применяются не только за нарушение конституционных норм, но и при необходимости «выполнения базовых социальных функций государства по обеспечению правопорядка, защите интересов граждан страны в различного рода чрезвычайных ситуациях, в том числе природного и техногенного характера» (с. 43). Тем не менее проводимое диссертантом различие мер конституционно-правовой ответственности и мер федерального вмешательства требует дополнительного осмысления и аргументации (с. 42). Следует согласиться, что конституционно-правовая ответственность представляет собой механизм государственно-правового принуждения с явно выраженными признаками карательного воздействия, обращенного на правонарушителя. В то же время, меры федерального вмешательства, по своей природе не могут рассматриваться исключительно как меры, имеющие пресекательные и восстановительные функции. Наряду с этими функциями они сочетают признаки негативного государственно-принудительного воздействия. Институты конституционно-правовой ответственности и федерального вмешательства представляют собой разные, но не взаимоисключающие правовые явления. Одна и та же мера конституционно-правового принуждения одновременно может являться и мерой конституционно-

правовой ответственности, и входить в арсенал мер федерального вмешательства. В связи с чем, названные меры не могут противопоставляться как исключаящие друг друга.

В автореферате диссертации С.С. Собянина следует выделить и другие положения, которые могут быть отнесены к недостаточно обоснованным или спорным.

1. Дискуссионным является утверждение автора о нецелесообразности использования федеральных механизмов для определения объема «остаточной» компетенции субъектов Российской Федерации (с. 34). Предложение о закреплении предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации в виде исчерпывающих перечней в региональном законодательстве представляется нереализуемым и нецелесообразным с практической точки зрения.

2. Диссертант оставляет за рамками своего исследования (по крайней мере это не находит должного отражения в автореферате) проблематику соотношения категорий «статус субъекта Российской Федерации» и «предметы ведения и полномочия субъекта Российской Федерации», «компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

3. В своем исследовании автор приходит к выводам об отсутствии либо недостаточности теоретических разработок в правовой доктрине по тем или иным вопросам, относящимся к сфере компетенционных отношений между публично-властными субъектами: «конституционных основ разграничения предметов ведения», «отсутствие единой терминологии» (с. 32); «отсутствие общепринятого понятия конституционного деликта, их исчерпывающего перечня» (с. 43); «не достаточно четко определен конституционно-правовой статус некоторых видов субъектов Российской Федерации» (с. 4). В связи с такой оценкой степени разработанности перечисленных тем интересно было бы увидеть в автореферате собственную позицию автора по указанным актуальным проблемам.

С учетом вышеизложенного полагаем, что диссертация С.С. Собянина «Субъект Российской Федерации в экономическом и социальном развитии государства (компетенция органов власти и методы ее реализации)» представляет со-

бой комплексное исследование, в целом соответствующее основным требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 года № 74, а автор диссертации – Собянин Сергей Семенович – заслуживает присвоения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 - «конституционное право; муниципальное право».

Председатель Ученого совета Института,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

В.В. Игнатенко

Заместитель директора Института
по экспертно-правовой работе,
кандидат юридических наук

А.Е. Штурнев