

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор – начальник Управления
научной политики и организации
научных исследований
МГУ имени М.В. Ломоносова

доктор физико-математических наук, профессор



_____ /А.А. Федянин/

« 29 » марта 2017 года

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

**на диссертацию Спрыгиной Ольгой Романовной на тему:
«Субъекты Российской Федерации с территориями с особым
статусом: правовые основы и опыт административно-
территориального устройства», представленную на соискание ученой
степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 -
конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право**

Диссертационное исследование, представленное к защите О.Р. Спрыгиной, является самостоятельным, выполненным на основе современной методологии, актуальным исследованием проблем федерализма и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации с особенностями структуры.

Диссертация выполнена в федеральном казенном государственном образовательном учреждении высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»; рекомендована и представлена к защите в диссертационный совет Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Объем

диссертации - 186 стр. машинописного текста, объем автореферата - 28 стр.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью научного осмысления ситуации, возникшей с так называемыми сложносоставными субъектами в составе Российской Федерации, их взаимоотношениями, а также нормативным регулированием данного вопроса. С учетом последних событий в истории Российской Федерации едва ли можно говорить о том, что на сегодняшний день сформировалось неизменное федеративное устройство. В частности, наиболее интересным в данном случае представляется вопрос укрупнения существующих субъектов Федерации путем их объединения. Именно этому нормативному процессу и уделяет основное внимание автор диссертационного исследования. Кроме того, крайне остро сегодня стоит вопрос административного устройства ряда субъектов Российской Федерации, обладающих структурными особенностями. В связи с этим диссертант демонстрирует очевидную заинтересованность в поиске оптимальной модели разрешения данной проблемы в рамках представленного на рецензирование исследования. Представляется, что автор в полной мере справилась с поставленными задачами.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена поставленными в нем целью и задачами, а, равно с этим, методологией исследования, и заключается в авторском подходе к реформе федеративных отношений в Российской Федерации. В частности, диссертант исходит из необходимости последовательной централизации системы управления, которая должна реализовываться посредством уменьшения количества субъектов Российской Федерации, а также ликвидации сложносоставных субъектов (с. 147-148).

В связи с изложенными выше выводами, нашедшими свое научное обоснование в тексте диссертационного исследования, автор дает ряд практических рекомендаций в виде проектов федеральных законов, принятие которых, по мнению диссертанта, будет способствовать решению обозначенных в работе проблем.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключаются в возможности использования полученных результатов для теоретического обоснования и практической корректировки нормативного регулирования федеративных отношений в Российской Федерации, в особенности в отношении сложносоставных субъектов Российской Федерации.

Диссертация выполнена в объеме, соответствующем установленным требованиям, и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографии и приложений.

Глава первая «Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации» состоит из трех параграфов и посвящена теоретическому анализу вопросов построения федеративных отношений в государстве, на основе которых сделаны соответствующие выводы в отношении Российской Федерации; попытке теоретического разграничения правовых категорий «статус» и «конституционный статус» субъекта Российской Федерации, а также актуальным проблемам института административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

В главе второй «Территории с особым статусом в системе административно-территориального устройства вновь образованных субъектов Российской Федерации», так же состоящей из трех параграфов, автором раскрывается специфика сложносоставных субъектов Российской Федерации, включающим в свой состав автономные округа, являющиеся

самостоятельными субъектами; определяются нормативные основы и актуальные проблемы правового регулирования административно-территориального устройства подобных субъектов Российской Федерации.

В заключении сформулированы основные выводы совершенного диссертационного исследования.

Приложение представляет собой проекты федеральных законов, направленных на нормативное решение проблем, обозначенных в тексте диссертационного исследования.

В то же самое время, как и любая научная работа, диссертационное исследование О.Р. Спрыгиной содержит ряд дискуссионных положений, которые, как представляется, должны быть прокомментированы в ходе публичной защиты:

1) Вызывает серьезные сомнения революционный взгляд диссертанта на модернизацию положений Конституции Российской Федерации, касающихся предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов (статьи 71-73 Конституции РФ). В частности, автор предлагает избавиться от категории предметов совместного ведения, закрепленных статьей 72 Конституции РФ, распределив указанные полномочия между исключительным ведением Федерации и субъектов, а также закрепив остаточную компетенцию за Федерацией (с. 47-49). К сожалению, какая-либо содержательная аргументация данного предложения в тексте диссертационного исследования отсутствует. Кроме того, автор не учитывает и ряд негативных последствий реализации подобного предложения, в том числе связанных с банальной невозможностью реализации целого ряда полномочий, требующих совместных действий Федерации и ее субъектов. Конечно, диссертант может сослаться на опыт зарубежных федераций, где в чем-то сходные решения предпринимались и

предпринимаются, но тогда стоило бы подробнее показать, в чем этот опыт заслуживает учета, возможно и заимствования.

2) Непоследовательной и в этом плане неубедительной представляется позиция автора относительно необходимости учета национального принципа при формировании субъектов Российской Федерации. Так, в частности, в начале работы диссертант отмечает в качестве основополагающего принципа построения оптимальной системы административно-территориального устройства национальный принцип (положение № 2, выносимое на защиту), а также отмечает серьезное значение соблюдения прав этносов (в том числе коренных малочисленных народов) (с. 25, 26 и другие). Более того, диссертант специально формулирует положение, выносимое на защиту, в рамках которого предлагает усилить гарантии коренных малочисленных народов (положение № 4).

В то же время автор диссертации приводит статистические данные, свидетельствующие о проблемах выделения субъектов РФ по национальному признаку, на основе которых формулирует туманные выводы о том, что «данные цифры заставляют задуматься о целесообразности сложившейся в нашем государстве модели федеративного устройства», а затем предлагает решать указанную проблему посредством института национально-культурной автономии либо укрупнением субъектов Российской Федерации.

Хотелось бы, чтобы в ходе публичной защиты автор прояснил собственную позицию по данному вопросу. К тому же следует иметь в виду, что национально-культурная автономия у нас считается формой общественного объединения, а не территориальной организации. А укрупнение субъектов Российской Федерации, если его проводить на территориях краев и областей, коснется одноязычных территорий.

3) Необходимо констатировать и некоторую логическую незавершенность ряда выводов, предлагаемых автором по ходу диссертационного исследования. В частности, в первом параграфе первой главы («Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации: понятие, содержание и особенности правового регулирования») автор предпринимает попытку разграничить теоретические категории «статуса», «конституционного статуса» и «конституционно-правового статуса» субъекта Российской Федерации (с. 28-31). И все же в указанном параграфе так и не проводится четкого разграничения понятий, что ведет к терминологическим неувязкам далее по тексту.

Похожая ситуация имеет место и использованием понятия «национально-культурная автономия», поскольку в ряде случаев автор использует данную категорию применительно к способам формирования субъекта Российской Федерации (с. 26), несмотря на то, что, как указано выше, иная трактовка данного института дается действующим законодательством Российской Федерации.

4) В представленном диссертационном исследовании автор констатирует необходимость укрупнения субъектов Российской Федерации с целью улучшения управляемости территории федеральным центром. При этом в качестве основного аргумента высказывается серьезная экономическая выгода для присоединяемых субъектов, поскольку таким образом решаются их финансово-экономические проблемы (с. 71-73). Между тем автор не учитывает, что при подобном объединении указанные финансово-экономические проблемы ложатся на плечи «материнского» субъекта Российской Федерации, который вынужден покрывать бюджетные прорехи присоединенного субъекта собственными силами и средствами. В этой связи крайне интересным

представляется вопрос – нужно ли подобное присоединение экономически обеспеченному субъекту? Перемещая данный вопрос в плоскость рассуждений диссертанта, можно переформулировать его следующим образом – как Федерация может стимулировать крупные обеспеченные субъекты объединяться с небольшими и проблемными регионами?

Более того, еще большую проблему может представлять укрупнение близлежащих, но в равной мере слабо эффективных субъектов, что по сути приведет к кумулятивному эффекту неблагоприятного финансово-экономических показателей вновь образуемого субъекта.

5) Положение № 6, выносимое на защиту, в меньшей мере увязывается с тематикой диссертационного исследования, хотя и созвучно месту защиты. Возможно, автор мог бы в ходе публичной защиты обозначить конкретные меры прокурорского реагирования, направленные на реальное обеспечение формирования оптимальной системы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации, включающих в свой состав территории с особым статусом. Это имело бы немаловажное значение, поскольку ряд субъектов Российской Федерации включает прокуроров в круг субъектов права законодательной инициативы или дает им возможность направлять свои правотворческие предложения законодательному собранию субъекта, ожидает от прокуроров действенных рекомендаций по обеспечению законности на территории субъекта, в муниципальных образованиях и т.д. Не исключено и обратное, в рамках закона, влияние местных органов публичной власти на прокуратуру.

Указанные замечания в целом носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку проведенного диссертационного исследования, вносящего вклад в науку конституционного права.

Автореферат и опубликованные работы соответствуют содержанию диссертации.

Диссертация Спрыгиной Ольги Романовны на тему: «Субъекты Российской Федерации с территориями с особым статусом: правовые основы и опыт административно-территориального устройства» соответствует требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право в соответствии с п. 9 и 10 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842.

Автор Спрыгина Ольга Романовна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Отзыв подготовили: кандидат юридических наук (12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право), научный сотрудник кафедры конституционного и муниципального права Малютин Никита Сергеевич (119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д. 1, тел.: +7(495) 939-33-25; E-mail: const@law.msu.ru); доктор юридических наук (12.00.02 - государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право), профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Сурен Адибекович Авакян (119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д. 1, тел.: +7(495) 939-33-25; E-mail: avakian@law.msu.ru).

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова «23» марта 2017 г. (протокол № 10).

Научный сотрудник кафедры
конституционного и муниципального права
Юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук

Н.С. Малютин

Заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права
Юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

С.А. Авакьян

Заместитель декана по научной работе
Юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор

Н.В. Козлова

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова». Почтовый адрес: 119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д. 1.

Тел.: +7 (495) 939-10-00; E-mail: info@rector.msu.ru; Web-сайт: www.msu.ru

«29» марта 2017 г.

