

ОТЗЫВ

**о рукописи автореферата кандидатской диссертации Крамаренко
Светланы Викторовны на тему: «Развитие институтов
непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-
правовые и прикладные аспекты». Саратов, 2014. 26 с.**

Повышение эффективности муниципальной власти и качества жизни населения напрямую связано с развитием демократии в муниципальных образованиях. Именно на эти цели и направлена проводимая в последние годы муниципальная реформа, в рамках которой существенное значение отводится расширению возможности непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, правовому закреплению различных форм осуществления населением права на местное самоуправление. Требуется разработка и закрепление правовых механизмов, позволяющих жителям муниципального образования ощущать себя единым коллективным субъектом власти (местным сообществом), способным реально влиять на происходящие в сфере местного самоуправления процессы, объективно оценивать эффективность деятельности местных органов и должностных лиц. Для этого необходимы поддержание оптимального баланса государственных и местных интересов в управлении муниципальными образованиями, а также совершенствование существующих форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Все вышесказанное свидетельствует об актуальности темы исследования.

Многие выводы и предложения автора вносят определенный вклад в развитие юридической науки, заслуживают одобрения и поддержки. Так, можно согласиться с тем, что в настоящее время в Российской Федерации сложились и одновременно действуют факторы, негативно влияющие на реализацию демократического потенциала местного самоуправления, а

именно. В их числе ограничение организационной, компетенционной и финансовой самостоятельности местного самоуправления со стороны органов государственной власти; неэффективная деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц; низкая активность граждан в осуществлении местного самоуправления (С. 9-10).

Действительно, до настоящего времени существовала и продолжает существовать проблема оптимальной сбалансированности институтов прямой и представительной муниципальной демократии, что, в конечном счете, влияет на эффективное распределение властных полномочий. В связи с этим С.В.Крамаренко делается обоснованный вывод о том, что при решении вопроса о необходимости использования форм непосредственной или представительной демократии, прежде всего, нужно исходить из принципов разумности и целесообразности применения той или иной формы (С. 17).

Интересен вывод автора о том, что термин «население муниципального образования» используется в двух значениях: либо для обозначения всех жителей, находящихся на территории муниципального образования, либо для обозначения граждан, имеющих право на осуществление местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования. Диссертант анализирует позиции современных исследователей относительно института местного сообщества, его содержания и места в категориальном аппарате науки муниципального права, выделяет постоянные и наиболее существенные признаки местного сообщества как основного компонента местного самоуправления. Раскрывается содержание каждого из признаков местного сообщества. В результате формулируется авторское понятие местного сообщества, под которым понимается «определенная социальная группа, состоящая из лиц, достигших 16-летнего возраста, характеризующаяся диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей

территорией проживания, наличием единого муниципального интереса, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющая муниципальную власть» (С. 18).

Многие другие выводы и суждения автора вызывают положительную оценку. Вместе с тем, можно высказать и ряд критических замечаний. В частности, наблюдается некоторая увлеченность автора проблемой повышения квалификации органов и должностных лиц местного самоуправления (положения 1 и 3, выносимые на защиту). Причем в этом С.В.Крамаренко усматривает едва ли не одну из основных причин недостаточного развития институтов непосредственной демократии в современной России. Вместе с тем, представляется, что местное сообщество никогда не состояло и не будет состоять из высококвалифицированных индивидов, являющихся специалистами в области экономики, права, социологии, политологии и т.п. Не следует безосновательно утверждать, что должностные лица муниципальных образований и муниципальные служащие по своим личным и деловым качествам в целом не способны осуществлять возложенную на них законом компетенцию. Применительно к теме исследования гораздо важнее было бы обращать больше внимания на проблемы институциональных гарантий прямого самоуправления, допустимых оснований государственного вмешательства в муниципальную деятельность, стимулирования самоуправленческой активности и т.п.

Указанное замечание имеет характер пожелания и не ставит под сомнение результаты предпринятого исследования в целом.

Исследование соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от

24 сентября 2013 г. № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а соискатель Крамаренко Светлана Викторовна заслуживает присуждения ей искомой ученой степени кандидата юридических наук.

Автореферат и опубликованные работы отражают основные положения диссертации.

*Директор юридического института,
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права ФГБОУ ВПО
«Государственный университет –
учебно-научно-производственный комплекс»,*

доктор юридических наук, профессор



П.А.Астафичев

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
Тел.: (8-486-2) 41-98-07
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru



«15» мая 2014 г.

О Т З Ы В

на автореферат диссертации Крамаренко Светланы Викторовны

«Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты».

представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право», Саратов – 2014.

Представленный автореферат диссертации Крамаренко С.В. содержит исследование российской практики функционирования муниципальной демократии. Тем более что сегодня существует явная недооценка ценностей и возможностей участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Актуальность темы исследования, избранной автором, не вызывает сомнения. Она определяется тем, что в российском обществе возникла реальная потребность приблизить муниципальную власть к населению, переломить тенденцию бюрократизации местного самоуправления.

Оригинальный авторский подход к анализу исследованных проблем свидетельствует о высоком качестве, проведенного теоретического анализа, подкрепленного исследованием муниципально-правовой практики.

Поддерживаем, позицию автора о том, что демократизация местного самоуправления в России происходила «сверху вниз», что наложило свой отпечаток на особенности и недостатки представительной и непосредственной формы муниципальной демократии (с.8).

Важным выводом диссертанта является то, что развитие информационно-телекоммуникационных связей будет способствовать развитию инициативных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (с. 23)

Однако некоторые положения и выводы автора, отраженные в автореферате, носят дискуссионный характер.

1. В дефиницию категории «местное сообщество» автор включает лиц, достигших 16-летнего возраста (с.10). Хотелось бы, чтобы автор обосновал данный тезис. Кроме того, требует уточнения позиция диссертанта о включении в местное сообщество иностранных граждан и об участии их в муниципальной жизни.

2. Диссертант утверждает, что «местное самоуправление является одним из важнейших институтов демократической формы государственного устройства...» (с. 15). По нашему мнению, термин форма государственного устройства традиционно используется в ином качестве.

3. Автор предлагает комплекс мер по активизации местного сообщества, по внедрению современных механизмов и форм консультативной демократии (с.23-24). Но можно проанализировать уже повсеместно применяемые формы, такие как молодежные советы (парламенты), общественные (городские) палаты, муниципальные гранты и др. Хотелось бы, чтобы автор, сравнил европейскую практику развития муниципальной демократии и документы Конгресса местных и региональных властей Совета Европы.

4. Говоря об активизации роли местного сообщества необходимо затронуть проблему взаимодействия органов местного самоуправления и НКО, ведь признано, что повышение социального капитала территорий связано активизацией муниципальной демократии.

В целом автореферат С.В. Крамаренко свидетельствует о том, что структура диссертации является обоснованной и логически завершенной, и позволяет заключить, что поставленные задачи раскрыты достаточно полно.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертационное исследование С.В. Крамаренко «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты» выполнено в соответствии с требованиями,

предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием. Работа представляет собой как научный, так и прикладной интерес. Диссертант достоин присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук.

Ванеев Олег Николаевич,



5. мая 2014.

Начальник отдела Аппарата Законодательного Собрания
Красноярского края

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного, административного
и муниципального права
Юридического Института
Сибирского Федерального Университета,

olvaneev_24@mail.ru, г. Красноярск,
ул. 78 Добровольческой бр. 7-157

Законодательное Собрание Красноярского края,
660009, г. Красноярск, пр. Мира 110,
www.sobranie.info



ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Крамаренко Светланы Викторовны на тему: «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты» (Саратов, 2014. 26 с.), представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

В условиях современного конституционализма можно считать общепризнанным отведение местному самоуправлению роли одной из необходимых и важных основ организации демократического государства и общества, включение приоритетов и принципов муниципализма в число опорных политико-правовых идей устойчиво-целостного конституционного развития. Упрочивающимся пониманием того, что демократия, чтобы быть действенной и эффективной, должна не просто иметь универсальное, «сквозное» значение, охватывая собой все территориальные уровни публичной власти, но и получать максимально широкое, зримое воплощение прежде всего по месту постоянного проживания человека, на уровнях власти, наиболее приближенной к населению, определяются цели укрепления и развития муниципальных институтов народовласти, усиления их роли в конституционном механизме организации общественной жизнедеятельности. Именно с развитием местного самоуправления сегодня во многом связаны надежды, касающиеся преодоления дефектов и дисфункций, свойственных традиционным институтам государственной демократии, и в том числе возможности для снятия отчуждения человека от власти, инициирования и активизации общественных инициатив, непосредственного вовлечения людей в процесс решения наиболее значимых для них вопросов повседневной жизни исходя из собственных интересов и потребностей.

Вместе с тем каждая страна реализует собственную, отвечающую национальным традициям и приоритетам, модель местного самоуправления и, соответственно, сталкивается со своими проблемами и сложностями при формировании и развитии в конкретных условиях муниципальных институтов демократии. Становление местного самоуправления в современной России является отражением сложного, противоречивого процесса комплексной трансформации российской государственности на основе принципов верховенства права и демократии, характеризуется неоднозначными, порой разнонаправленными тенденциями. При этом заложенный в Конституции РФ 1993 г. потенциал местного самоуправления как института, призванного обеспечивать самостоятельное – на основе сбалансированного сочетания форм прямой и представительной демократии – решение населением вопросов организации своей жизнедеятельности по месту жительства, до настоящего времени по разным причинам реализован далеко не в полной мере. Институты непосредственного осуществления жителями местного самоуправления и участия в его осуществлении, связанные с инициативностью, добровольностью, социальным активизмом, оказываются слабо востребованными на практике, зачастую подменяются административно-бюрократическими процедурами. В настоящее время наша страна вступила в новый, очередной этап муниципального реформирования, смысл которого – «поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни» (Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2013 г.).

В связи с этим, а также принимая во внимание все еще слабую разработанность в современной отечественной юридической доктрине вопросов муниципальной демо-

кратии, соотношения в ней непосредственных и представительных начал, в том числе в сопоставлении с демократическими институтами государственной власти, диссертационное исследование С.В. Крамаренко, направленное на системное осмысление теоретико-правовых и конкретно-практических аспектов муниципальных непосредственно-демократических институтов, является, безусловно, актуальным, в полной мере отвечает по своему замыслу и охвату проблематики насущным потребностям муниципального развития России.

Ознакомление с авторефератом диссертации позволяет судить о том, что автором с достаточной полнотой выявлена степень научной разработанности темы диссертационного исследования, корректно определены объект и предмет исследования, верно поставлена цель и соответствующие ей исследовательские задачи, адекватно использованы хорошо зарекомендовавшие себя в юриспруденции общенаучные и специальные методы научного анализа. В диссертации последовательно раскрыты сущностные, субстанциональные (содержательно-субъектные), а также реализационные аспекты, связанные с развитием институтов непосредственной демократии в российском местном самоуправлении, сформулирован ряд значимых для теории муниципального и конституционного права, равно как и для совершенствования законодательства и правоприменения в соответствующей части, выводов и предложений.

При этом обращает на себя внимание сдержанно-критическая оценочная позиция диссертанта, стремление максимально достоверно описать не идеализированное, реальное проблемное состояние местного самоуправления в России в контексте реализации в нем институтов непосредственной демократии. В частности, это касается выводов о том, что «сегодня российская практика местного самоуправления еще далека от демократических стандартов»; «не только население не готово к эффективному сотрудничеству с местной властью, но и значительная часть муниципальных чиновников не осознает особенностей работы с различными категориями граждан в принципиально новых условиях» (с.5); что «говорить об эффективности и функциональности местного самоуправления как формы народовластия в Российской Федерации преждевременно» (с.16); что «на современном этапе развития Российского государства соотношение (сочетание) представительной и непосредственной демократии является трудным и противоречивым» (с.17). Подобная позиция, будучи далека от декларативной политической риторики, является необходимым условием поиска путей и способов для выхода из сложившегося во многом кризисного положения российской муниципальной демократии.

По сути автор исходит из того, что развитие местного самоуправления, муниципальных институтов непосредственной демократии, относится к числу важнейших, приоритетных задач Российского государства на современном этапе, а ее решение требует совместных согласованных усилий всех уровней и органов власти. В этом плане нельзя не согласиться с точкой зрения диссертанта о необходимости перехода в рамках государственной муниципальной политики на программно-целевые методы управления, что предполагает прежде всего разработку и принятие на федеральном уровне Концепции государственной политики развития местного самоуправления в современный период, а также формирование развивающих и конкретизирующих ее принципы и положения применительно к специфическим региональным и местным условиям соответствующих программных актов на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с.10). Нужно признать обоснованным и то, что в основе данной Концепции должно лежать представление о взаимосвязи широты использования форм непосредственной муниципальной демократии с социально-территориальной основой местного самоуправления: в компактных муниципальных образованиях активное применение институтов прямого волеизъявления населения

более оправданно, чем в крупных муниципальных образованиях, где баланс непосредственных и опосредованных форм осуществления местного самоуправления объективно смещен в сторону представительных-опосредованных институтов (с.11).

Важным развитием общеправового принципа взаимной ответственности личности и государства применительно к отношениям муниципальной демократии служит авторская квалификация правосубъектности местного сообщества через использование категории полномочий населения, характеризующей своего рода сплав его прав и обязанностей по самостоятельному решению вопросов местного значения (с.11, 18-19). Действительно, конституционно-правовое, государственное признание местного самоуправления предполагает не только и не столько очерчивание границ невмешательства государственной власти в свободу территориальных сообществ граждан определять по своему усмотрению жизнь местной общины, а прежде всего оно должно рассматриваться сквозь призму позитивных обязательств, связанных с эффективным обеспечением на уровне местного самоуправления прав, свобод и законных интересов граждан. Соответственно, само по себе право на осуществление местного самоуправления воплощает наряду с муниципальной свободой, автономией также начало государственной необходимости – посредством реализации местного самоуправления обеспечивается участие граждан в самостоятельном решении населением конституционных функций и задач государства. В связи с этим следует поддержать автора в отстаивании позиции, касающейся признания ответственности населения за осуществление местного самоуправления, характеризующей осознанное, инициативное и заинтересованное участие местного сообщества в решении вопросов местного значения в целях обеспечения наиболее благоприятных условий жизнедеятельности на соответствующей территории (с.11, 20-21).

Представляют интерес с точки зрения дальнейшего развития муниципально-правовой доктрины и практики также некоторые иные нашедшие свое отражение в автореферате положения и выводы. Среди них следует оговорить, в частности, предложения: о необходимости наделения населения муниципального образования правом на выдвижение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку (с.12, 20); об установлении обязательности опубликования на специализированном интернет-ресурсе проектов всех решений представительного органа муниципального образования, имеющих общеобязательный характер (с.12, 23); о законодательном закреплении для граждан возможности вносить посредством интернет-ресурса соответствующего муниципального образования публичные предложения, в том числе по проектам опубликованных муниципальных правовых актов (с.12, 23); об установлении обязательности публичного рассмотрения органами местного самоуправления результатов проведенных опросов граждан, от которых зависит принятие соответствующих решений (с.13). Нужно поддержать диссертанта и в том, что особое внимание необходимо уделять развитию общественного контроля в местном самоуправлении, поскольку именно общественный контроль сможет подкрепить закрепленные на уровне законодательства, но с большим трудом реализующиеся на практике формы непосредственной муниципальной демократии (с.24).

Несмотря на отмеченные положительные моменты диссертационного исследования, оно не лишено отдельных недостатков, включая некоторые спорные позиции концептуального характера. Это, вероятно, предполагает необходимость для автора дать в ходе защиты дополнительные, специальные пояснения по соответствующим вопросам, представить в более развернутом виде аргументацию заявленных выводов, положений.

1. Прежде всего речь идет о понимании центрального для темы диссертационного исследования термина муниципальной демократии, в том числе в его соотноше-

нии с понятием местного самоуправления, имея в виду, что содержащиеся в работе (судя по автореферату) характеристики соответствующей категории представлены неоднозначно, противоречиво, в известном смысле отступают от сложившихся в теории муниципального и конституционного права представлений о месте демократии в ряду государственно-правовых (муниципально-правовых) явлений. Так, автор, с одной стороны, исходит из того, что демократия служит «необходимым элементом местного самоуправления» (с.7), а с другой - полагает, что «принципы демократии должны лежать в основе функционирования местного самоуправления», что «именно на местном уровне демократические начала публичной местной власти должны реализоваться более всего» (с.3); в работе раскрываются также специфические (сущностные) признаки, характеризующие демократизм местного самоуправления (с.15). Однако элемент системы (системного множества) не может как таковой выступать в роли принципа системной организации явления, и если демократию считать, как это предлагает сделать автор, именно элементом местного самоуправления, то этим исключается одновременное придание ей значение принципа и атрибута местного самоуправления. Вместе с тем демократия никак не сводится к элементу (первичной, неразложимой составной части) местного самоуправления, а выступает в качестве универсальной политико-правовой формы (режима) его организации и осуществления, характеризует местное самоуправление в целом, а не отдельную его часть.

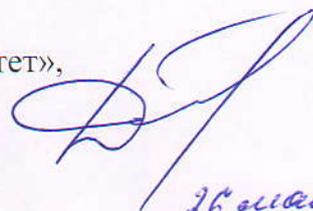
2. Раскрывая субстанциональную (содержательно-субъектную) основу муниципальной демократии, автор полагает, что основным субъектом муниципальной власти (и, очевидно, прав местного самоуправления) является население муниципального образования, местное сообщество (например, с.17). В соответствии с этим именно с деятельностью населения (напрямую или опосредовано, т.е. через органы муниципальной власти) связывается осуществление местного самоуправления, реализация различных форм муниципальной демократии (с.21 и далее). Сама по себе обоснованность признания муниципально-правовой субъектности населения (местного сообщества) сомнений, разумеется, не вызывает. Тем не менее складывается впечатление, что, признавая основным субъектом муниципальной власти (и прав местного самоуправления) население муниципального образования, автор по сути отрицает наличие подобного статуса у человека как местного жителя, в связи с чем осуществление местного самоуправления исчерпывается совместно-коллективными формами. Между тем сама методология познания местного самоуправления как объективно-демократического явления ориентирует на необходимость прежде всего использования личностного подхода к анализу и интерпретации муниципально-правовых институтов, предполагает восприятие местного самоуправления как объективированной формы реализации муниципальной (самоуправленческой) свободы и ответственности человека (в его индивидуальном и коллективно-групповом, общинном выражении). Именно такое понимание местного самоуправления, как единства индивидуальных и коллективно-общественных начал, получило отражение в Конституции РФ. Как следует из ее ст.130, местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ч.1), осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ч.2). В соответствии с этим Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления (ст.3). Нивелирование (тем более отрицание) индивидуального, личностного начала местного самоуправления не только искажает его природу, но и ведет на практике к отчуждению человека от муниципальной власти, отдаляет институты муниципальной демократии от нужд, потребностей, интересов конкретного местного жителя.

3. Требуют дополнительного обоснования некоторые выносимые на защиту положения. Так, обозначенные в положении на защиту № 1 (с.9) факторы, негативно влияющие на реализацию демократического потенциала местного самоуправления, хорошо известны в научно-экспертном сообществе (см., например: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2013. С. 37-40). Это – с одной стороны. С другой – ценность выделения подобных факторов во многом определяется возможностями формирования адекватных взаимосвязанных направлений и мер по практическому преодолению их неблагоприятного воздействия. Однако, например, из автореферата не до конца ясно, какими видятся автору способы качественного повышения уровня муниципально-правовой активности населения, имея в виду не только создание институциональных механизмов воздействия населения на деятельность органов муниципальной власти (которые частично затрагиваются), но и формирование реальной заинтересованности местных жителей участвовать в муниципальной самоорганизации населения. Вместе с тем вывод, сделанный в рамках положения на защиту № 5 (с.11), касающийся природы и перспектив развития муниципальных выборов, в значительной мере сходен с предложением, сформулированным в работах: Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Ростов-на-Дону: Издательство ЮФУ, 2012. С. 103; Джагарян Н.В. Представительная демократия и ее реализация в местном самоуправлении: вопросы теории и практики. Ростов-на-Дону: Издательство ЮФУ, 2013. С. 158.

Приведенные замечания не колеблют, впрочем, общего итогового вывода о том, что диссертационная работа Крамаренко Светланы Викторовны на тему: «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием.

Соответственно, полагаю, что Крамаренко Светлане Викторовне по итогам публичной защиты возможно присуждение искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 (конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право).

Доцент кафедры муниципального права
и природоохранного законодательства
ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет»,
кандидат юридических наук, доцент



Джагарян Н.В.

26 мая 2014

344006

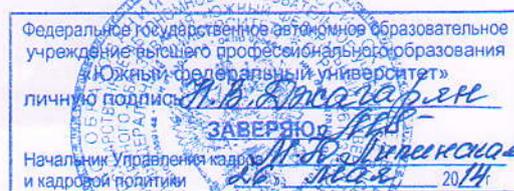
г. Ростов-на-Дону

ул. Большая Садовая, 105/42

ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет»

8(863) 263-83-36

info@sfnedu.ru



: «

:

»,

12.00.02

;

;

(2014,26).

,

.

.

,

,

.

.

,

,

,

,

,

,

(.3,10).

,

,

.

,

,

,

.

,

«

» (.10).

(.11).

(.11 12);

(.12),

(

(.12).

1.

16 (.10),

2.

(.13).

3.

4.

5.

2 . 9

24 , 2013

842,

15 2014

"

Ва"

"



"

", 628600, ,
8 (3466) 45 75 30,

E mail: zsifip@nptus.ru



МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Кубанский государственный университет»
(ФГБОУ ВПО «КубГУ»)

Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, 350040

тел. (861) 219-95-02, факс: 219-95-17

<http://www.kubsu.ru>

E-mail: rector@kubsu.ru

ИНН 2312038420

28.05.2014 № 88/06.11.01

на № _____ от _____

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации

КРАМАРЕНКО СВЕТЛАНЫ ВИКТОРОВНЫ

**«Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении:
теоретико-правовые и прикладные аспекты»**

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный
процесс; муниципальное право**

В современных условиях повышение эффективности муниципальной власти как наиболее приближенной к населению, развитие муниципальной демократии является главной целью проводимой в течение последних десяти лет муниципальной реформы. Реформирование муниципальной демократии выявило необходимость тщательной теоретической разработки и практической апробации правовых механизмов, позволяющих жителям муниципального образования ощущать себя единым коллективным субъектом власти (местным сообществом), способным реально осуществлять местное самоуправление на соответствующей территории. В этой связи предпринятое С.В. Крамаренко исследование теоретико-правовых и прикладных аспектов институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении является и актуальным, и необходимым.

Новизну и научную ценность работе придает особый подход, избранный соискателем – она исследует институты непосредственной демократии в местном самоуправлении с точки зрения местного сообщества как уникального субъекта муниципальной власти, ставит вопросы о полномочиях и ответственности местного сообщества.

Среди положений, выносимых автором на защиту, по нашему мнению могут быть приняты и поддержаны следующие:

- о факторах, негативно влияющих на реализацию демократического потенциала местного самоуправления. Несомненно, что таких факторов значительно больше выделенных автором, все они взаимосвязаны и взаимозависимы, поэтому правильнее было бы говорить о таких факторах как о системе;

012304

- о разработке и нормативном закреплении концепции государственной политики развития местного самоуправления. При этом следует иметь в виду, что сложившаяся схема: федеральная концепция – целевая программа субъекта Федерации, – в рассматриваемом случае столь специфична, что, возможно, было бы целесообразно ставить вопрос о национальном проекте развития местного самоуправления в России;

- о необходимости в условиях муниципальной демократии в максимальной степени обеспечить связь между органами местного самоуправления, выборными должностными лицами, депутатами представительных органов и населением, в том числе – путем формирования представительных органов из населения соответствующего муниципального образования, применения мажоритарной избирательной системы, расширения контрольных полномочий населения в отношении органов местного самоуправления;

- о внедрении технологий электронной демократии, краудсорсинга, расширения возможностей народной правотворческой инициативы в сфере местного самоуправления;

- о необходимости в случае принятия органами местного самоуправления решения, не совпадающего с мнением граждан, высказанным в ходе реализации различных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, опубликования мотивированного обоснования принятого решения. Полагаем, что такое обоснование должно быть опубликовано за некоторое время до принятия соответствующего решения, а органы местного самоуправления обязаны обеспечить прием предложений населения по возможным вариантам решения поставленного вопроса;

- о необходимости дальнейшего развития института территориального общественного самоуправления, включения в перечень оценки показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления в качестве отдельного показателя доли населения, участвующего в осуществлении территориального общественного самоуправления, в общей численности населения муниципального образования.

Вместе с тем, отдельные положения, изложенные в автореферате диссертации, по нашему мнению, не могут быть признаны достаточно обоснованными и нуждаются в дополнительной аргументации.

Так, авторская дефиниция местного сообщества как определенной социальной группы, состоящей из лиц, достигших 16-летнего возраста, характеризующуюся диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей территорией проживания и наличием единого муниципального интереса, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющую местное самоуправление, по нашему мнению, применимо лишь к небольшим городским и сельским муниципальным образованиям поселенческого уровня, но никак не к муниципальным образованиям – крупным городам (например, столицам субъектов Федерации, городам федерального значения). Вряд ли такая дефиниция может характеризовать и местное сообщество в городском округе, состоящем из города и пригородных (чаще всего, сельских) населенных пунктов.

В ходе исследования автор выявила многочисленные попытки нивелировать результаты публичных слушаний по вопросам местного значения, в том числе и прямо нарушая положения нормативных актов. Мы полагаем, что преследуемая автором цель – обеспечить учет мнения населения при проведении публичных слушаний – вряд ли может быть достигнута при реализации предложения автора об установлении в законодательстве субъектов Федерации административной ответственности за нарушения порядка организации и проведения публичных слушаний. Основное средство для достижения декларируемой автором цели видится нам в эффективном судебном контроле за законностью принимаемых в ходе публичных слушаний актов, поэтому выявление судом нарушений процедуры проведения публичных слушаний как безусловное основание для отмены принятых в их ходе, а также на их основании правовых актов будет иметь большее правовое значение, нежели привлечение должностных лиц органов местного самоуправления к административной ответственности.

Несмотря на отмеченные недостатки, носящие дискуссионный характер, можно прийти к выводу о том, что диссертация С.В. Крамаренко соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 пункта 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а ее автор заслуживает присвоения ученой степени кандидата юридических наук.

Доцент кафедры государственной
политики и государственного управления
Кубанского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент

М.М. Курячая

Подпись кандидата юридических наук, доцента, доцента кафедры государственной политики и государственного управления федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Кубанский государственный университет» Курячей Марины Михайловны удостоверяю:

И.о. начальника управления кадров
ФГБОУ ВПО КубГУ

И.И. Миронова

О Т З Ы В

об автореферате диссертации на тему: «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты», выполненной С.В.Крамаренко и представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Представленная к защите диссертационная работа «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты» является комплексным исследованием сущности и особенностей муниципальной демократии в контексте задач расширения возможностей и повышения активности населения в осуществлении муниципальной власти, совершенствования институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении в условиях современных задач муниципального строительства.

Тема диссертационного исследования относится к важнейшей сфере политико-правовых отношений и государственного строительства, а именно к тем из них, которые складываются, во-первых, между органами местного самоуправления с одной стороны и населением с другой стороны через институты прямой демократии; во-вторых, между органами государственной власти, с одной стороны и механизмом самоуправления муниципальных территорий с другой стороны, что позволяет укрепить публичную власть и способствует повышению ее эффективности.

Вместе с тем речь в диссертации идет не только об организации власти и управления на местах, но и о реальном включении населения в процесс развития своей территории, без чего нельзя добиться общественной поддержки осу-

ществляемых в стране социально-экономических преобразований.

Участие граждан в непосредственном решении вопросов местной жизни является фундаментом системы местного самоуправления и осуществляется в самых разнообразных формах. При этом к таковым относятся не только нормативно зафиксированные. Развитие инициативы населения муниципального образования сопряжено с появлением и иных форм его непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления.

Актуальность темы усиливается еще и тем, что институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления современной России находятся на стадии наибольшего динамичного развития, что обусловлено задачами построения подлинного гражданского общества и реального включения населения в решение вопросов местного значения.

В процессе решения поставленных задач автор получил целый ряд научных результатов, что заслуживает всесторонней поддержки.

Плодотворными в научном и практическом планах представляется авторская интерпретация дефиниции «местное сообщество», под которой автором понимается определенная социальная группа, характеризующаяся в числе прочего диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей территорией проживания и наличием единого муниципального интереса.

Несомненным достоинством проведенного исследования следует считать обращение автора к возможным вариантам совершенствования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Практическую направленность имеют выводы о направлениях совершенствования возможностей населения в осуществлении контроля за деятельностью органов местного самоуправления. В этой связи представляет интерес предложение о целесообразности дополнения статьи 77 ФЗ № 131 частью 2.1. в авторской редакции. Также представляется обоснованным предложение о необходимости наделения населения муниципального образования правом на выдвижение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку и внесении в связи с этим соответствующих до-

полнений в нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, содержание автореферата позволяет сделать следующие общие выводы относительно диссертационного исследования «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты».

Работа является комплексным теоретико-отраслевым исследованием, выполненным на базе современного научного аппарата. Сама проблема в целом и те аспекты, которые выделил автор, чрезвычайно актуальны, их анализ интересен и перспективен.

Исследование выполнено на базе обширного правового и эмпирического материала. Содержание автореферата диссертации отличается новизной в постановке проблем и в полученных результатах. Достоверность полученных результатов и сделанных выводов не вызывает сомнений. Структура автореферата диссертации отвечает предъявленным требованиям.

Результаты исследования нашли отражение в 9 опубликованных автором работах, из них 3 статьи опубликованы в рецензируемых научных изданиях.

В качестве замечания отметим следующее – нуждаются в дополнительной аргументации отдельные тезисы, представленные в положении первом, выносимом на защиту. Так из текста автореферата не вполне ясно, в чем именно проявляется ограничение организационной, компетенционной и финансовой самостоятельности местного самоуправления со стороны органов государственной власти и каким образом автором выявлена недостаточность квалификации должностных лиц местного самоуправления?

Представляется не вполне обоснованной авторская позиция об установлении 16-летнего возраста членов местного сообщества, поскольку целый ряд форм осуществления местного самоуправления законодательно допустим лишь по достижению 18 лет. И в этой связи такое «членство» видится несколько усеченным.

Отмеченные замечания не снижают общего высокого уровня, проделанного С.В. Крамаренко диссертационного исследования.

Вывод: Диссертация на тему «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а автор – С.В. Крамаренко – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Отзыв подготовлен доцентом кафедры конституционного и муниципального права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет» А.Н. Нифановым, обсужден и утвержден на ее заседании «21» мая 2014 года (протокол № 19).

Победы ул., д. 85, г. Белгород, 308015;
Тел. 8 (4722) 30-12-64;
e-mail: marcheim@bsu.edu.ru.

Заведующая кафедрой
конституционного и муниципального права
ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный
национальный исследовательский университет»,
доктор юридических наук, профессор

Мархгейм М.В.

22 мая 2014

| | |
|---|--|
| Личную подпись удостоверяю |  |
| Начальник управления по развитию персонала и кадровой работе |  |
| " 22 " _____ | 20 14 |



ОТЗЫВ

на автореферат по диссертации Крамаренко Светланы Викторовны по теме «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты», представленную к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 (конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право) в диссертационный совет Саратовской государственной юридической академии.

Избранная диссертантом тема исследования характеризуется весьма высокой степенью актуальности. Это определяется возникшей реальной потребностью приблизить муниципальную власть к населению, повысить активность самого местного населения, усилить его ответственность за процессы, происходящие в сфере местного самоуправления. Необходимы разработка и закрепление правовых механизмов, позволяющих жителям муниципального образования ощущать себя единым коллективным субъектом власти (местным сообществом), способным реально влиять на происходящие в сфере местного самоуправления процессы, объективно оценивать эффективность деятельности местных органов и должностных лиц, а также совершенствование существующих форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Поэтому, следует констатировать, что проблема муниципальной демократии представляет особый интерес не только для правоведения, но и для практической правотворческой и правореализующей деятельности государственных и муниципальных органов.

В процессе изучения теоретических и практических проблем, связанных с развитием в России муниципальной демократии С.В. Крамаренко выявила факторы, негативно влияющие на реализацию демократического потенциала местного самоуправления, разработала новую идею, обогащающую научную концепцию, о роли населения как основного субъекта муниципальной власти, доказала целесообразность совершенствования институтов непосредственной демократии местного самоуправления.

Автором верно отмечено, что трансформация института муниципальных выборов не должна отдалять депутатов от местного сообщества, а должна быть направлена на формирование представительных органов муниципальных образований, прежде всего, из населения соответствующего муниципального образования, и на

установление непосредственного контакта выборных лиц с членами местного сообщества.

В работе предложена авторская дефиниция категории «местное сообщество», под которым следует понимать определенную социальную группу, состоящую из лиц, достигших 16-летнего возраста, характеризующуюся диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей территорией проживания и наличием единого муниципального интереса, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющую местное самоуправление.

В качестве положительного момента следует отметить исследовательскую позицию диссертанта относительно полномочий населения по осуществлению контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления и привлечению их к ответственности в случае неэффективного исполнения предоставленных им полномочий. В связи с чем, автор предлагает дополнить соответствующей нормой статью 77 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», позволяющей населению муниципального образования осуществлять контроль над деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Актуально, что диссертант доказывает необходимость наделения населения муниципального образования правом на выдвижение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку, в связи с этим предлагает внести соответствующие дополнения в пункты 1 и 3 статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Оценивая в целом проведенное С.В. Крамаренко исследование, необходимо положительно отозваться о логике изложения материала, а так же о постановке и успешном рассмотрении вопросов, касающихся возможных вариантов совершенствования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Обращает на себя внимание весьма глубокая, тщательная и добросовестная проработка каждого положения вынесенного на защиту, их исчерпывающая аргументация. Содержание автореферата диссертации позволяют сделать вывод о том, что автор верно обозначил круг проблем, определил цель и задачи диссертационного исследования, правильно определил основные направления научной проработки механизма разрешения поставленных проблем, а по результатам исследования сформулировал обоснованные выводы, рекомендации и предложения.

Судя по автореферату, диссертация представляет оригинальное комплексное исследование, содержит достаточный элемент научной новизны, вносит свой вклад в изучение развития институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении. Результаты исследования показывают высокую

научную и практическую ценность. Автором диссертации проявлен глубокий творческий подход к изучению поставленных проблем, сформулированы объективные научно обоснованные выводы.

С учетом изложенного, диссертация Крамаренко С.В. «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, и дает основания для присуждения Крамаренко С.В. искомой ученой степени кандидата юридических наук.

Усманова Резида Минияровна
Кандидат юридических наук, доцент
Декан юридического факультета Стерлитамакского филиала
Башкирского государственного университета
453103 РБ, г. Стерлитамак, Проспект Ленина 49.
83473 43-22-50 strbsu@mail.ru

*Усманова -
12 июля 2013 г.*

