

**Сведения по организациям  
(соискатель – Крамаренко Светлана Викторовна):**

**Научный руководитель** – Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет».

**Место Выполнения диссертации** – ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет», юридический факультет

*Адрес:* 394000, Университетская площадь, д. 1

*Телефон:* 8 (473) 220-85-93

*Web-сайт:* [www.vsu.ru](http://www.vsu.ru)

*Адрес юридического факультета:* 394006, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, корпус 9

*Телефон кафедры административного*

*и муниципального права:* 8 (473) 255-07-19

*e-mail кафедры:* [opstupnikova@mail.ru](mailto:opstupnikova@mail.ru)

*Web-сайт юридического факультета ВГУ:* [www.law.vsu.ru](http://www.law.vsu.ru)

**Ведущая организация** – ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского» (Юридический факультет)

*Адрес:* 644077, Омск, проспект Мира 55-а

*Телефон:* 8 (381-2) 67-01-04

*Web-сайт:* [www.omsu.ru](http://www.omsu.ru)

*Адрес юридического факультета:* 644077, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов 100/1

*Телефон кафедры государственного*

*и муниципального права:* 8 (381-2) 22-59-54

*e-mail юридического факультета:* [jf-omsu@mail.ru](mailto:jf-omsu@mail.ru)

*Web-сайт юридического факультета ОГУ:* <http://www.omlaw.ru/>

**Ректор** – Струнин Владимир Иванович, доктор физико-математических наук, профессор

**Официальный оппонент** – Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор.

*Место работы:* ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», профессор кафедры конституционного и муниципального права

*Адрес:* 123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9

*Телефон:* 8-(499) 244-86-35

*Web-сайт:* [www.msal.ru](http://www.msal.ru)

*e-mail:* [eshugrina@yandex.ru](mailto:eshugrina@yandex.ru).

**Официальный оппонент** – Баженова Ольга Ивановна, кандидат юридических наук, доцент.

*Место работы:* ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова», доцент кафедры конституционного и муниципального права

*Адрес:* 119991, Москва, Ленинские горы, д. 1

*Телефон:* 8 (495) 939-10-00

*Web-сайт:* [/www.msu.ru](http://www.msu.ru)

*Адрес юридического факультета:* 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 13-14

*Телефон кафедры государственного*

*и муниципального права:* 8 (495) 938-21-03

*e-mail кафедры конституционного*

*и муниципального права:* [const\\_dep@law.msu.ru](mailto:const_dep@law.msu.ru)

*Web-сайт юридического факультета МГУ:* <http://www.omlaw.ru/>

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ  
И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение  
высшего профессионального образования

**«Омский  
государственный  
университет  
им. Ф.М. Достоевского»**  
(ФГБОУ ВПО «ОмГУ им. Ф.М. Достоевского»)

Пр. Мира, 55-А, г. Омск, 644077,  
Тел.: (3812) 67-01-04, факс: (3812) 22-36-41

E-mail: rector@omsu.ru

<http://www.omsu.ru>

ОКПО 02069007, ОГРН 1025500532947,  
ИНН/КПП 5501003925/ 550101001

**«УТВЕРЖДАЮ»**

Ректор Омского

государственного университета

им. Ф.М. Достоевского,

д.ф.-м.н., профессор



**В.И. СТРУНИН**

«28» мая 2014 г.

**29.05.2014**

№ **Уч. 2014-2205**

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

**ОТЗЫВ  
ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ -**

**Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского -**  
**на диссертацию Крамаренко Светланы Викторовны на тему «Разви-**  
**тие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении:**  
**теоретико-правовые и прикладные аспекты», Воронеж, 2013, представлен-**  
**ную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специ-**  
**альности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный**  
**процесс; муниципальное право**

Объем рукописи составляет 234 страницы;  
библиография – 34 страницы.

**I. Актуальность темы исследования**

Актуальность темы исследования, выполненного С.В. Крамаренко, трудно поставить под сомнение. Непосредственная муниципальная демократия – важнейший элемент развития современной системы муниципального управле-



ния. Степень развития данного института является критерием оценки деятельности муниципального образования.

Автором справедливо отмечено, что в настоящее время российская практика местного самоуправления еще далека от демократических стандартов. Реализация непосредственной демократии на местном уровне связана с серьезными проблемами и препятствиями как юридического, так и социально-психологического порядка, в том числе со сложившейся ситуацией безразличия граждан к возникающим общественным проблемам, отстраненности от процессов их решения.

Сегодня возникла реальная потребность приблизить муниципальную власть к населению, повысить активность самого 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. 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.

Тема диссертации С.В. Крамаренко создает возможность для как нельзя лучшего сочетания глубокого теоретического осмысления важной для муниципально-правовой науки проблематики с внесением предложений, направленных на совершенствование правового регулирования институтов непосредственной демократии.



## II. Научная основа, цели, структура и методология работы

С.В. Крамаренко глубоко изучила имеющийся по избранной теме исследовательский материал. Несмотря на недостаток в отечественной юридической науке фундаментальных правовых исследований, дающих целостное представление о населении муниципального образования как об основном субъекте муниципальной власти, о полномочиях и ответственности местного сообщества, диссертант, согласно библиографическому списку, сумела использовать 195 единиц специальных научных источников, из которых 32 единицы составляют монографии, учебники и учебные издания, 78 статей в научных журналах, книгах, докладов на конференциях, 19 диссертаций и авторефератов диссертаций, 66 публикаций в газетах и сети Интернет.

С.В. Крамаренко вовлечено в исследование 60 единиц правовых документов, включая Конституцию РФ, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства РФ, 12 единиц нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, 24 единицы муниципальных правовых актов.

Часть юридической базы диссертационного исследования (11 источников) составляют постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации. Использование данных источников означает, что автор осознает спорность действующих положений законодательства в данной сфере и учитывает это при формулировании собственных предложений.

Общий объем специальных научных, нормативно-правовых и правоприменительных юридических источников представляется вполне достаточным для достижения поставленной С.В. Крамаренко цели исследования. Ею является «рассмотрение сущности и особенностей муниципальной демократии, а также формулирование теоретических положений и разработка рекомендаций, имеющих практическое значение для совершенствования институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении, расширение возможно-



стей населения активнее участвовать в осуществлении муниципальной власти» (с. 6).

Достижение цели осуществлено путем решения ряда исследовательских задач. К ним относятся:

- выявление сущностных признаков демократии как необходимого элемента местного самоуправления;
- раскрытие особенностей муниципальной демократии в России на современном этапе ее развития;
- изучение содержания конституционно-правовых норм о населении как об основном субъекте местного самоуправления;
- анализ соотношения и тенденций развития форм непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении;
- исследование существующих форм непосредственной демократии в местном самоуправлении и разработка предложений по их трансформации и оптимизации;
- исследование сущности теоретико-правовой категории «местное сообщество» как основного субъекта муниципальной власти;
- изучение полномочий населения по осуществлению местного самоуправления;
- исследование института ответственности населения при осуществлении местного самоуправления;
- обоснование основных направлений модернизации организационно-правовых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Структура диссертационного исследования включает введение, три главы, объединяющие восемь параграфов, и заключение. Во введении (с. 3-14) С.В. Крамаренко обосновывает актуальность темы; характеризует степень ее разработанности; формулирует объект, предмет, цели и задачи исследования, его теоретическую, правовую, методологическую и эмпирическую основу, на-



учную новизну, теоретическую и практическую значимость исследования; кратко раскрывает основные положения, выносимые на защиту.

**В первой главе** (с. 15-70) анализируются общетеоретические аспекты местного самоуправления как сущностного признака демократического государства. **В параграфе 1.1** автор, отмечая, что местное самоуправление является одним из важнейших институтов демократической формы государственного устройства, перечисляет специфические признаки, характеризующие демократизм местного самоуправления. **В параграфе 1.2.** рассмотрены особенности муниципальной демократии в России на современном этапе ее развития. **Параграф 1.3.** посвящен вопросам соотношения непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении, выявлению тенденций их развития.

**Вторая глава** (с. 71-139) посвящена характеристике населения муниципального образования как основного субъекта местного самоуправления: рассмотрены концептуальные основы признания населения основным субъектом местного самоуправления, полномочия населения по непосредственному осуществлению местного самоуправления, а также ответственность населения при осуществлении местного самоуправления.

Логическим продолжением первых двух глав является **третья глава** (с. 140-194), в которой автор рассматривает правовые основы форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (**параграф 3.1.**), а также направления модернизации организационно-правовых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (**параграф 3.2.**).

В заключении подведены основные итоги исследования и сформулированы выводы, к которым пришел диссертант.

Таким образом, избранная С.В. Крамаренко структура диссертации вполне приемлема для творческого и всестороннего раскрытия темы исследования, отвечает ее целям и задачам.



Для достижения поставленной цели и решения обусловленных ею задач диссертантом используется совокупность общенаучных и частных методов научного познания. Автор квалифицированно применяет формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный и иные методы. Особое значение при исследовании проблемы отводилось применению диалектического метода, который позволил изучить проблемы муниципальной демократии в единстве ее социального содержания и юридической формы.

### **III. Научная новизна работы**

Диссертация С.В. Крамаренко обладает научной новизной, являясь одним из первых в отечественной муниципально-правовой науке комплексным исследованием монографического характера, посвященным проблемам развития институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении.

Рассматриваемая работа представляет собой оригинальный научный труд, носящий целостный по форме и законченный по содержанию характер. Со многими изложенными в нем положениями следует согласиться.

Анализируя имеющиеся в юридической науке точки зрения о соотношении демократии и местного самоуправления, автор приходит к верному выводу о том, что демократия и местное самоуправление неразрывно связаны и взаимодействуют. Местное самоуправление - это не только форма самоорганизации, но одновременно это и элемент организации публичной власти (с. 20-21).

Выявить соотношение непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении позволил анализ положений Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июня 1991 г. № 1550-1, Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Сравнительный анализ норм данных федеральных зако-



нов показывает, что законодатель сохранил тенденцию к увеличению количества форм прямой демократии при осуществлении местного самоуправления (с. 58-60).

Абсолютно верным является вывод диссертанта о том, что в местном самоуправлении органически сочетаются и взаимно дополняют одна другую как формы непосредственной, так и формы представительной демократии, что является одним из основных принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации (с. 69).

Вызывает интерес предложенная автором дефиниция категории «местное сообщество», под которым понимается определенная социальная группа, состоящая из лиц, достигших 16-летнего возраста, характеризующаяся диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей территорией проживания и наличием единого муниципального интереса, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющая местное самоуправление (с. 88).

Положительную роль в повышении демократичности местного самоуправления сыграла бы реализация предложения С.В. Крамаренко дополнить статью 77 Закона об общих принципах местного самоуправления частью 2.1 следующего содержания: «Население муниципального образования осуществляет контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения» (с. 118).

О глубоком осмыслении исследуемой проблематики свидетельствует проведенный диссертантом анализ практики проведения местных референдумов в различных субъектах федерации, а также анализ судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местных референдумов, позволивший выявить проблемы, возникающие при применении этой формы непосредственной демократии (с. 106-111).

Особого внимания заслуживает предложение автора дополнить статью 46 Федерального закона об общих принципах местного самоуправления нормой



об обязательности опубликования на специализированном Интернет-ресурсе (официальном сайте муниципального образования) проектов всех решений представительного органа муниципального образования, имеющих общеобязательный характер, с тем, чтобы его жители могли их обсуждать и предлагать поправки (с. 193).

#### IV. Спорные положения

Несмотря на отмеченные достоинства диссертационного исследования С.В. Крамаренко, оно содержит ряд спорных либо недостаточно аргументированных положений, недочетов редакционного характера, которые требуют критических комментариев.

1. Среди выносимых на защиту положений присутствует:

«В настоящее время в Российской Федерации сложились и одновременно действуют факторы, негативно влияющие на реализацию демократического потенциала местного самоуправления, а именно:

- ограничение организационной, компетенционной и финансовой самостоятельности местного самоуправления со стороны органов государственной власти;

- неэффективная деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц, в том числе по причине недостаточности их квалификации;

- низкая активность граждан в осуществлении местного самоуправления.» (с. 9).

Данное положение выражено чрезвычайно общим образом, является констатацией фактов, не содержит тезиса и в силу этого не может выражать новизны для правовой науки.

2. Автор выносит на защиту необходимость разработки и нормативно-правового закрепления на федеральном уровне (путем издания Указа Президента Российской Федерации) Концепции государственной политики разви-



тия местного самоуправления. В каждом субъекте Российской Федерации предлагается утвердить целевые программы по развитию местного самоуправления с учетом приоритетов, обусловленных особенностями конкретных регионов (с. 10). Между тем, как указывает сам диссертант, основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации были разработаны и утверждены еще в 1999 г. (с. 190). Кроме того, целевые программы по развитию местного самоуправления уже утверждены и применяются в ряде субъектов федерации (см., например, Постановление Правительства Москвы от 18.05.2010 N 420-ПП (ред. от 27.11.2012) «О ходе реализации Городской целевой программы государственной поддержки и развития местного самоуправления в городе Москве на 2008-2010 гг. и концепции Городской целевой программы государственной поддержки и развития местного самоуправления в городе Москве на 2011-2013 гг.»). Указанные обстоятельства требуют от диссертанта дополнительного обоснования новизны его предложения.

3. Существует некоторая несогласованность между положениями, выносимыми диссертантом на защиту, и содержанием работы.

На защиту, помимо прочего, вынесена авторская дефиниция ответственности населения за осуществление местного самоуправления, которая, по мнению автора, должна рассматриваться как «позитивная юридическая ответственность, представляющая собой осознанное, инициативное и заинтересованное участие местного сообщества в решении вопросов местного значения в целях обеспечения наиболее благоприятных условий их жизнедеятельности на соответствующей территории» (с. 11). Вместе с тем, далее по тексту работы автор отмечает, что ответственность населения перед самим собой заключается в том, что местное сообщество как самостоятельный субъект правоотношений по организации местного самоуправления и получатель муниципальных услуг претерпевает неблагоприятные последствия в случае низкого качества этих муниципальных услуг (с. 133). Кроме того, С.В. Крамаренко отмечает, что осо-



бенностью местного самоуправления является то обстоятельство, что ответственность населения как позитивная юридическая ответственность может дополняться еще и его если не прямой, то косвенной негативной юридической ответственностью за последствия, вызванные не только виновной деятельностью органов местного самоуправления, но и безответственным поведением самого населения (с. 136).

4. С учетом того, что Государственной Думой РФ во втором и третьем чтении был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», изменяющий общие принципы организации местного самоуправления, оценка проводимой реформы значительно повысила бы научную ценность исследования и желательна при осуществлении защиты.

5. Выводы диссертанта в некоторых случаях, несмотря на неочевидность, не сопровождаются необходимыми аргументами и разъяснениями, что затрудняет восприятие авторской позиции по вопросам, вызывающим дискуссии среди специалистов в сфере муниципального права. Так, по мнению диссертанта, термин «право на осуществление местного самоуправления» не является бесспорным и более правильным является использование термина «полномочия населения по осуществлению местного самоуправления» (с. 91). Вместе с тем, собственных аргументов в поддержку данного тезиса С.В. Крамаренко не приводит.

Кроме того, на стр. 94 диссертации, автор выделяет 4 группы полномочий населения по осуществлению местного самоуправления. Несмотря на описание содержания полномочий, подход диссертанта к построению перечня полномочий населения по осуществлению местного самоуправления не раскрыт, поскольку не указан критерий выделения групп полномочий.

6. В составе эмпирической базы исследования автор упоминает опубликованные решения Верховного Суда Российской Федерации, решения ар-



битражных судов (с. 9-10). Вместе с тем, список использованной литературы не содержит указанных источников.

7. Работа изобилует опечатками и орфографическими ошибками (с.с. 7, 19, 22, 77, 79, 207 и др.), что значительно снижает общее положительное впечатление от работы.

## **V. Общий вывод**

Высказанные замечания не меняют общей положительной оценки диссертационного исследования С.В. Крамаренко. Оно, в целом, отвечает требованиям, предъявляемым к такого рода работам 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. Диссертация С.В. Крамаренко является научно-квалификационной работой, содержащей решение важной задачи, имеющей существенное значение для науки муниципального права и одноименной отрасли российского права.

Результаты проведенного исследования могут быть использованы в нормотворческой деятельности, практике органов государственной власти, а также в преподавании курсов конституционного и муниципального права, спецкурсов в юридических вузах.

Содержание диссертации Крамаренко Светланы Викторовны на тему «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты» соответствует специальности 12.00.02 – конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право.

Автореферат диссертации Крамаренко Светланы Викторовны на тему «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты» соответствует специальности

12.00.02 – конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право.

В автореферате и публикациях соискателя в необходимой мере отражены основные выводы и рекомендации. Содержание автореферата соответствует содержанию диссертации.

Оформление диссертации Крамаренко Светланы Викторовны на тему «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты» соответствует требованиям, установленным Министерством образования и науки РФ.

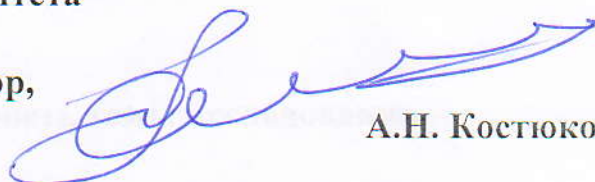
С учетом вышеизложенного автор диссертационного исследования **Крамаренко Светлана Викторовна** заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук.

Отзыв подготовлен профессором, доктором юридических наук А.Н. Костюковым, и утвержден на заседании кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского «28» мая 2014 г., протокол № 6.

Тел. 8 (3812) 22-59-54

E-mail: omsk.post@gmail.com

**Заведующий кафедрой  
государственного и муниципального права  
Омского государственного университета  
им. Ф.М. Достоевского,  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист РФ**



**А.Н. Костюков**



ф.и.о. Костюков А.Н.  
Заместитель декана  
Заместитель секретаря Ученого совета  
Ков - Л.И. Ковалевская

5.14



## **ОТЗЫВ**

**официального оппонента на диссертацию Крамаренко Светланы Викторовны на тему «Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право**

Как справедливо отмечает сама автор, сегодня российская практика местного самоуправления еще далека от демократических стандартов. Реализация непосредственной демократии на местном уровне связана с серьезными проблемами и препятствиями как юридического, так и социально-психологического порядка, в том числе со сложившейся ситуацией безразличия граждан к возникающим общественным проблемам, отстраненности от процессов их решения (С. 3). Очередной этап муниципальной реформы направлен именно на приближение власти к народу, на изменение взаимоотношений общества и власти. А это, в свою очередь требует теоретического осмысления, научной проработанности, что обуславливает актуальность выбранной темы исследования.

Целью исследования является рассмотрение сущности и особенностей муниципальной демократии, а также формулирование теоретических положений и разработка рекомендаций, имеющих практическое значение для совершенствования институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении, расширение возможностей населения активнее участвовать в осуществлении муниципальной власти (С. 6).

Диссертационное исследование имеет хорошую методологическую основу. Диссертантом широко используются общенаучные методы анализа и синтеза и применяемые в юриспруденции и смежных с ней общественных науках методы исследования. Автор корректно и продуктивно использует сравнительно-правовой метод, формально-юридический и другие научные методы (С. 8).

Для раскрытия заявленной темы исследования автором проанализировано определенное количество литературы, нормативного материала, материалов практики, иных источников. Об этом, в частности, свидетельствует обзор научной разработанности темы, содержащейся во введении (С. 4-5) и библиографический список, расположенный почти на 40 страницах также сноски по всему тексту работы.

Безусловным украшением исследования является использование большого количества решений Конституционного Суда РФ, иллюстрирующих или подтверждающих соответствующие теоретические выводы автора, а также нормативных правовых актов субъектов РФ, муниципальных образований. Автором активно используются проекты законов федерального и регионального уровней, материалы правоприменительной практики, подтверждающие соответствующие теоретические выводы.

Диссертация С.В. Крамаренко представляет собой научное исследование, основанное на обобщении результатов деятельности ученых и практиков, направленных на развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении, особенностей их правового регулирования.

Построение исследования имеет определенную логику. Диссертация включает введение, три главы, заключение, библиографию. В работе рассмотрены основные вопросы, исследование которых необходимо для раскрытия указанной темы. Логика работы выстроена на переходе от



общих теоретических проблем к их конкретным аспектам. Автором исследуется местное самоуправление как сущностный признак демократического государства; детально рассматривается такой субъект местного самоуправления, как население; анализируются формы осуществления местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, раскрываются направления их модернизации.

В диссертации имеется целый ряд интересных выводов и предложений, позволяющих высоко оценить данное исследование. К наиболее значительным положениям, выводам можно отнести следующие:

- сформулированы специфические признаки, характеризующие демократизм местного самоуправления (С. 22-31);

- названы основные особенности становления муниципальной демократии в России, в том числе выявлены факторы, сдерживающие в настоящее время реализацию всего демократического потенциала местного самоуправления как формы народовластия (С. 34-51);

- исследуется понятие «население», констатируется, что термин «население муниципального образования» можно использовать в двух значениях: либо как обозначение всех жителей, находящихся на территории муниципального образования, либо как граждан, имеющих право на осуществление местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования. (С. 71-76);

- выявлены постоянные и наиболее существенные особенности местного сообщества (С. 81-86);

- предложена авторская дефиниция категории «местное сообщество» (С. 10, 88);

- названы и исследованы полномочия населения по непосредственному осуществлению местного самоуправления, к которым отнесены полномочия по формированию органов местного

самоуправления; непосредственному решению вопросов местного значения; осуществлению контроля за деятельностью органов должностных лиц местного самоуправления; привлечению к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. (С. 94-127);

- предлагается совершенствовать правовое регулирование общественного контроля за местным самоуправлением (С. 117-122);

- рассматривается ответственность населения за осуществление местного самоуправления, предлагается разработать механизм «самоответственности населения при осуществлении местного самоуправления» (С. 11, 127-138);

- обобщены правовые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в зависимости от частоты их использования (С. 140-171);

- сформулированы некоторые направления модернизации организационно-правовых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (С. 175-189).

Автором довольно убедительно показывается, что предпринимаемые в последнее время попытки со стороны государственной власти расширить применение непосредственной демократии «ради демократии» не приведут к положительным результатам (С. 67).

Например, по мнению автора, одной из проблем, связанной с проведением местного референдума, является проблема точного определения круга вопросов, которые могут быть вынесены на местный референдум (С. 108). Существующее законодательство в этой части весьма противоречиво (С. 111). Кроме того, проблемы возникают и с реализацией решений, полученных по результатам референдума. В этой связи представляет определенный интерес рассуждения автора о том как можно исправить данную ситуацию – совершенствовать юридическую



конструкцию, заложенную в действующее законодательство? Менять правоприменительную практику?

Вместе с тем, в диссертационном исследовании имеются и некоторые неточности, спорные или недостаточно аргументированные положения, на которые тоже хотелось бы обратить внимание:

1. Автором довольно добросовестно собраны и обобщены существующие мнения ученых по исследуемым вопросам, выявлены и проанализированы формы муниципальной демократии, в результате не всегда понятно что нового предлагается автором, иногда работа носит больше описательный, прикладной, чем теоретический характер.

2. В работе сформулировано авторское определение термина «местное сообщество», предлагается включить данное понятие в нормативные правовые акты. При этом не очень понятна позиция автора о том, следует ли оставлять термин «муниципальное образование»; как эти термины между собой соотносятся.

3. Из текста работы не всегда видно знакома ли автор с основными предложениями по реформированию форм непосредственного народовластия. Например, в Общественной палате давно обсуждается законопроект об общественном контроле, в работе об этом ничего не говорится, хотя данный вопрос в работе исследуется. Далее. Автор выносит на защиту следующее положение: предложения, получившие в течение года поддержку определенного количества населения должны быть обязательно изучены экспертами с участием представителей общественности и вынесены на рассмотрение соответствующего органа муниципального образования, в компетенцию которого входит решение данного вопроса. Вместе с тем, Указом Президента РФ от 04.03.2013 N 183 уже утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива». Поэтому

хотелось бы знать чем предлагаемый автором механизм отличается от существующего.

4. В работе сформулировано довольно много предложений по совершенствованию действующего законодательства в части форм муниципальной демократии. Вместе с тем, иногда возникает ощущение, что предложения высказываются ради самих предложений. Например, автором предлагается дополнить статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» пунктом следующего содержания: «Население муниципального образования осуществляет контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения». Данная формулировка представляет собой фактическую декларацию. Как автор предполагает реализовывать эту норму?

Вышеизложенные замечания не умоляют общей положительной оценки проведенного диссертационного исследования.

Выводы и рекомендации, сформулированные автором в диссертации, обладают высокой степенью научной обоснованности, их достоверность и новизна не вызывают сомнений. Элементы научной новизны результатов исследования прослеживаются в ходе рассмотрения широкого круга вопросов по заявленной теме, выявлении наиболее актуальных проблем правового регулирования муниципальной демократии, а также в положениях, выносимых на защиту.

Содержание автореферата в целом отражает основные положения диссертации.

Наиболее значительные результаты диссертационного исследования опубликованы в 9 печатных изданиях.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация 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 абз. 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. Диссертант заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Официальный оппонент:  
доктор юридических наук, профессор  
кафедры конституционного и  
муниципального права,  
Московского государственного  
юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Е.С. Шугрина

29 мая 2014 года

*Е.С. Шугрина*

123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.  
(499) 244-84-05  
[esshugrina@msal.ru](mailto:esshugrina@msal.ru)



## **ОТЗЫВ**

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

Несмотря на декларируемое государством признание значимости местного самоуправления, проводимые реформы, призванные реализовать демократический потенциал муниципальной власти, постепенное погружение местного самоуправления в состояние глубокого кризиса становится все более очевидным. Под сомнение ставится возможность воплощения в жизнь идеала социально-правового феномена местного самоуправления, ценностное наполнение которого напрямую связано с принадлежностью власти местному сообществу. В этих условиях на одно из первых мест выходит проблема эффективности механизма осуществления местного самоуправления, взаимоувязанности и согласованности институтов непосредственной и представительной демократии как неотъемлемых его частей, придающих ему целостность.

Решение поставленной проблемы, носящей сложный комплексный характер, требует разумного подхода, основанного прежде всего на анализе накопленного опыта использования непосредственной демократии, трезвой, без лишних иллюзий, оценке возможностей ее влияния на состояние местного самоуправления и, в конечном счете, совершенствовании форм ее реализации с учетом действительных возможностей регулятивного потенциала права. В этой связи обращение диссертанта к проблеме развития институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении заслуживает безусловной поддержки.

Целью работы автор ставит рассмотрение сущности и особенностей муниципальной демократии, формулирование теоретических положений и разработку рекомендаций для совершенствования институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении, расширяющих возможности населения в осуществлении муниципальной власти. Достижение поставленной цели потребовало от диссертанта решения таких задач как: выявление сущностных признаков демократии как необходимого элемента местного самоуправления, раскрытие особенностей муниципальной демократии, изучение содержания конституционно-правовых норм о населении как об основном субъекте местного самоуправления; анализ соотношения и



тенденций развития форм непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении; исследование существующих форм непосредственной демократии в местном самоуправлении, исследование сущности теоретико-правовой категории «местное сообщество», изучение полномочий населения и исследование института ответственности по осуществлению местного самоуправления, обоснование основных направлений модернизации организационно-правовых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Структура работы направлена на достижение поставленной цели и решение обусловленных ею задач. Диссертация состоит из трех глав. В первой главе автор раскрывает общетеоретические аспекты понимания местного самоуправления как сущностного признака демократического государства, в том числе понятие и сущность муниципальной демократии, ее особенности в современной России, а также соотношение непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении. Вторая глава работы, посвященная основному субъекту местного самоуправления - населению муниципального образования, раскрывает концептуальные основы признания населения основным субъектом местного самоуправления, полномочия населения по непосредственному осуществлению местного самоуправления и его ответственность при осуществлении местного самоуправления. В третьей главе диссертации исследованы правовые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и предложены направления их модернизации.

Стройность структуры работы, четкая логика изложения материала, а также содержание работы, основанное на изучении широкого круга научных источников, практики Конституционного Суда Российской Федерации, муниципальной практики, сопровождающиеся проявленным умением изложения собственной позиции с необходимой аргументацией, свидетельствуют о глубоком погружении диссертанта в избранную тему.

Последовательное, опирающееся на анализ доктрины, законодательной и правоприменительной практики изучение проблемы позволило диссертанту сформулировать ряд заслуживающих внимания выводов. Особого внимания заслуживают те из них, которые выражают позицию автора к ключевым аспектам рассматриваемой темы.

**Во-первых,** безусловный интерес представляют обозначенные Крамаренко С.В. отдельные характеристики муниципальной демократии, обоснованно ставшей отправной точкой исследования.

Подчеркивая взаимосвязь между полнотой понятийного аппарата науки муниципального права и активностью населения в осуществлении местного самоуправления, автор характеризует муниципальную (местную) демократию как многоаспектное явление, определение сути которого связано прежде всего с проблемой соотношения с государственной властью и обществом.. «...Специфика муниципальной демократии определяется особым местом института местного самоуправления в системе народовластия Российской Федерации, так как данному институту принадлежит ключевая роль в сохранении и укреплении государственности, согласовании интересов общества и государства.... Локальный характер данной формы народовластия создает возможность превратить политически активную часть населения в главное действующее лицо местного самоуправления, когда каждый гражданин не только участвует в формировании органов местного самоуправления и осуществлении контроля за их деятельностью, но и, прежде всего, сам оказывает решающее влияние на реализацию местного интереса и обеспечение комплексного развития местных территорий, что в итоге приводит к демократизации всех институтов государства» (с. 17-18 дисс.).

Среди специфических признаков, характеризующих демократизм местного самоуправления, автор выделяет следующие: соединение субъекта и объекта управленческой деятельности в местном самоуправлении, максимально демократичные способы формирования и состав механизма муниципального управления, учет национальных, исторических, культурных и прочих местных особенностей при осуществлении местного самоуправления, обеспечение баланса государственных и местных интересов посредством эффективного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти как демократических органов народного представительства, возможность осуществления эффективного контроля со стороны населения за деятельностью местных органов власти при одновременной открытости данных органов (с. 22-31 дисс., с. 15-16 автореф.).

**Во-вторых**, особого внимания заслуживают подробно рассмотренные в работе причины (факторы), сдерживающие реализацию демократического потенциала местного самоуправления (первое положение, выносимое на защиту, с. 39-48 дисс.);.

*Первой* из них автор называет существование большого числа ограничений самостоятельности местного самоуправления со стороны государства. В результате анализа существующих проблем организационного характера, рассматриваемых прежде всего в контексте существующего порядка формирования органов местного самоуправления, автор приходит к выводу о необходимости сохранения за местным населением права выбора организационной модели (с. 39 дисс.); проблем экономического



и финансового характера - необходимости смены сложившейся межведомственной системы бюджетных отношений в России. Последнее, по утверждению диссертанта, это – долгий и сложный процесс, требующий изменений не только в экономической сфере, но и наличия политической воли (с. 41 дисс.). *Вторая причина* (фактор) сдерживания процесса демократизации - низкая активность населения, которую автор не без оснований частично объясняет политической безграмотностью и правовым нигилизмом, социальной апатией и пассивностью большей части населения, негативным отношением местных органов к участию граждан в муниципальном управлении, а также проблемами элементарного физического выживания граждан (с. 44 дисс.). Наконец, неэффективная деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц является, по мнению автора, *третьей причиной* (фактором), сдерживающим реализацию демократического потенциала местного самоуправления. Ее преодоление автор обоснованно связывает в первую очередь с решением проблемы квалифицированных, профессиональных кадров. При этом особую актуальность, действительно, данная проблема приобретает в сельской местности (с. 47-48 дисс.).

**В-третьих**, к заслуживающим внимания выводам приходит автор и при изучении проблемы соотношения, или сочетания, институтов представительной и непосредственной демократии.

Создание оптимального баланса между институтами непосредственной и представительной демократии, обозначенное Крамаренко С.В. в качестве основной в настоящее время задачи, предваряется тщательной оценкой преимуществ и недостатков каждого из них (с. 61-63 дисс.). Обеспечение же искомого баланса диссертант связывает со «встраиванием» форм непосредственной демократии в представительную систему, «для того чтобы непосредственная демократия превратилась в повседневный, стабильный элемент практики муниципального строительства». При этом использование форм прямой (непосредственной) демократии ставится ею в прямую зависимость от вида муниципального образования, предопределяющего во многом основные характеристики поселения: «... данные формы более эффективно применять в небольших по численности и территории муниципальных образованиях (сельских, городских поселениях), где население соответствующего муниципального образования является полноценным местным сообществом. В крупных муниципальных образованиях (городских округах), напротив, необходимо развивать консультативные формы непосредственной демократии, например, активно развивать территориальное общественное самоуправление, использовать другие формы, позволяющие активизировать местное самоуправление» (с. 64-65 дисс.).

**В-четвертых,** интерес вызывают рассуждения и выводы автора относительно центральной категории местного самоуправления, придающей ей особую содержательную ценность, задающей основные ориентиры правового регулирования, - категории местного сообщества.

Поставив в центр внимания вытекающий из ст. 3, 130 Конституции России вопрос о том, кому именно принадлежит публичная муниципальная власть, автор указывает на возможность использования понятия «население муниципального образования» в двух значениях: либо как обозначение всех жителей, находящихся на территории муниципального образования, либо как граждан, имеющих право на осуществление местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования (с. 76 дисс., с. 18 автореф.). Проблема же преодоления пассивности, инертности населения, препятствующая его восприятию в качестве реально действующего субъекта муниципальной власти, рассматривается в тесной взаимосвязи с концепцией местного сообщества (с. 77 дисс.).

Скрупулезный анализ содержания категории «местное сообщество», ее отграничение от смежных категорий «территориальный коллектив», «общность», «социальная группа» позволил автору выделить постоянные и наиболее существенные ее особенности: муниципальный интерес, социальная группа (общность) людей, территория местного сообщества, диалектически обусловленная упорядоченность отношений (с. 82-85 дисс.).

**В-пятых,** нельзя обойти вниманием и предложенную автором классификацию полномочий населения по осуществлению местного самоуправления.

Системно представленные отдельные группы полномочий населения по формированию органов местного самоуправления, непосредственному решению вопросов местного значения, осуществлению контроля за деятельностью органов должностных лиц местного самоуправления, привлечению к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, формируют целостное представление о правовых возможностях местного сообщества по осуществлению муниципальной власти (с. 94 дисс., с. 19 автореф.). Представленный же в работе анализ эффективности использования каждой из них демонстрирует характер и глубину разрыва между формально декларируемым и реальным состоянием местного самоуправления, позволяет определить пути его дальнейшего совершенствования

В работе имеются иные рассуждения, выводы, заслуживающие внимания (детальный анализ института муниципальных выборов (с. 95 -104 дисс.), института местного референдума и перспектив его использования (с. 104-112 дисс.), форм



рекомендательной демократии и путем их совершенствования (с. 140-174 дисс.), особенности осуществления общественного контроля (с. 118-121 дисс.), проблемы электронной демократии (с. 179-184 дисс.) и т.д.).

Вместе с тем в диссертации имеются отдельные недочеты, спорные либо недостаточно аргументированные положения, на которые хотелось бы обратить внимание.

**Во-первых**, преимущественно инструментальный подход к решению проблемы соотношения представительной и непосредственной демократии не позволил автору дать более полное представление о характере и содержании связей между указанными институтами.

В результате отдельные суждения автора носят незавершённый, а значит, отчасти, противоречивый характер. Так, утверждая, что природе местного самоуправления наиболее соответствуют формы непосредственной муниципальной демократии, автор в следующем предложении отмечает, что «активное использование всех форм прямого волеизъявления местным сообществом является *залогом успешной деятельности органов* местного самоуправления и *выборных должностных лиц* муниципального образования» (с. 70 дисс.).

Вместе с тем область местного самоуправления как нельзя более ярко демонстрирует ограниченность инструментального подхода: предназначенные для регулирования муниципальных отношений правовые конструкции (формы) зачастую оказываются нежизнеспособными и / или не позволяют достичь ожидаемого обществом эффекта. Так, между увеличением количества форм непосредственной демократии, обеспечением эффективного порядка их реализации и их эффективным использованием отсутствует прямая зависимость. Об этом свидетельствуют и результаты современной муниципальной реформы: законодательное расширение возможностей непосредственного осуществления населением местного самоуправления, на которое обращает внимание автор (с. 59-60 дисс.), не привело к всплеску гражданской активности, пропорциональному такому расширению. И причиной тому не только низкая активность населения, его нежелание и / или неготовность непосредственно осуществлять местное самоуправление, но и объективно ограниченные возможности непосредственной демократии в современных условиях развития общества и государства.

**Во-вторых**, на наш взгляд, автору не до конца удалось провести четкую грань между социологическим и правовым пониманием центральной для заявленной темы категории населения (местного сообщества). Причиной тому - недостаточное внимание к самостоятельной по сути проблеме нормативного опосредования закрепленных в

Конституции категорий, обладающих собственным экономическим, политическим и т.п. содержанием, в том числе в актах *публично-правовой* природы.

Нечеткое осознание значимости отражения категории населения в Конституции России не позволило дать ответ на вопрос, является ли население, как основной конституционно признанный субъект местного самоуправления, носителем всей совокупности субъективных прав и обязанностей либо исключительно первичных самоуправленческих прав коллективного характера? Утверждения о взаимосвязанности индивидуальной и коллективной форм осуществления местного самоуправления (с. 72 дисс.) для ответа на данный вопрос явно недостаточно. По этой же причине, на наш взгляд, автор обходит онтологическую проблему признания конституционного права на местное самоуправление / осуществление местного самоуправления, предлагая использовать термин «полномочия населения по осуществлению местного самоуправления» на основе собственного, далеко небесспорного понимания таких полномочий в объективном и субъективном смысле (четвертое положение, выносимое на защиту, с. 91-92 дисс., с. 18 автореф.).

Помимо сказанного отмеченный недостаток привел, на наш взгляд, к излишней юридикации категории местного сообщества. Бесспорно, ее использование в нормативных правовых актах способно придать определенную направленность демократическим преобразованиям (с. 88 дисс.). Но целесообразность разработки правового определения понятия местного сообщества с его последующим нормативным закреплением (второе положение, выносимое на защиту, с. 88 дисс.) вызывает весьма серьезные сомнения: предложенное определение понятия местного сообщества приобретает во многом формализованное содержание, утрачивая свои важнейшие характеристики ценностного значения, и в этом виде приходит в столкновение с правовой категорией муниципального образования. Утверждение автора о том, что «муниципальное образование – это, прежде всего, юридическое явление, местное сообщество призвано быть содержательной составляющей муниципального образования...» (с. 80 дисс.) не только не устраняет данной проблемы, но лишний раз ее подчеркивает.

Наконец, более глубокое погружение в обозначенную проблему позволило бы автору усилить аргументацию для обоснования правовой природы ответственности населения (местного сообщества) за осуществление местного самоуправления, объяснить логику российского законодательства, признающего местное население (местное сообщество) одним из субъектов ответственности за осуществление местного самоуправления (с. 128 дисс.).



**В-третьих**, рассматривая основные особенности становления муниципальной демократии в России, автор приходит к весьма небесспорному выводу о том, что демократизация институтов управления, в том числе и становление института местного самоуправления, осуществлялись «сверху вниз» (с. 35). Данный вывод (пример излишнего увлечения автора инструментальным подходом), демонстрирует односложную оценку происходивших в конце - 80-х начале 90-х годов процессов, оказавших серьезнейшее влияние на состояние местного самоуправления в современной России.

Введение местного самоуправления происходило на волне демократических *ожиданий* общества и его *готовности* к демократическим преобразованиям. И в этом смысле смену строго централизованной на новую систему управления, «впитавшую» во многом результаты научных исследований советской юридической науки, вряд ли можно назвать «насаждением сверху». Нежизнеспособность такой системы объясняется множеством причин. На ее результатах не могло не сказаться состояние правовой культуры общества, одновременное, параллельное с формированием новой системы публичной власти, проведение глубоких экономических преобразований и т.д. Однако особого упоминания в контексте заявленной темы исследования заслуживает «романтизация» представлений о демократии, переоценка значения институтов непосредственной демократии в современном обществе, основанном на принципах глубокого разделения труда, экономизации жизни и т.д.

**В-четвертых**, заслуживающая безусловной поддержки постановка Крамаренко С.В. проблемы формирования и реализации (обновления) муниципально-правовой политики (третье положение, выносимое на защиту, с. 119 дисс., с.24 автореф.) требует, на наш взгляд, более тщательного рассмотрения.

Отсутствие в России единой концептуально обоснованной государственной политики в области местного самоуправления, выступающее одной из причин противоречивости проводимых реформ, напрямую отражается на состоянии непосредственной демократии. Декларируемые цели, связываемые в большинстве случаев с необходимостью все большего приближения власти к народу, не соответствуют достигаемым результатам, с каждым из которых ощущается все большее отдаление граждан от принадлежащей им конституционно признанной муниципальной власти.

**В-пятых**, к работе имеются и иные замечания. В частности, отдельные положения, выносимые на защиту (шестое, седьмое, восьмое) представляют по своему содержанию предложения об изменении законодательства.

Помимо этого, автору, на наш взгляд, не следует переоценивать значение Европейской хартии местного самоуправления. Вряд ли содержание данного

международного правового акта, закрепляющего минимальный объем гарантий местного самоуправления и в этом смысле - обязательные элементы его модели, определяет идеологию местного самоуправления как формы народовластия (с. 19 дисс.).

Кроме того, небесспорно, на наш взгляд, включение таких организационных форм осуществления местного самоуправления как голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципальных образований (с. 112 дисс.), сход граждан (с. 116 дисс) к группе полномочий по решению вопросов местного значения.

Впрочем, высказанные замечания по большей части носят дискуссионный характер и могут быть использованы автором в процессе дальнейшего исследования данной темы. Отмеченные и другие недостатки не умаляют значимости проведенного исследования, подчеркивают самостоятельный подход автора, проделанную им научную работу.

Сказанное позволяет прийти к выводу о том, что диссертация Крамаренко С.В. на соискание ученой степени кандидата юридических наук 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, а сама автор, Крамаренко Светлана Викторовна, заслуживает присвоения искомой степени кандидата юридических наук.

Автореферат и публикации в полной мере отражают основные положения, раскрываемые в диссертации.

Официальный оппонент:

Доцент кафедры

конституционного и муниципального права

юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

кандидат юридических наук



Подпись: *Баженова О.И.*  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
29.05.2014  
/ Баженова О.И./

Декан юридического факультета

МГУ имени М.В. Ломоносова

доктор юридических наук, профессор



ГОЛИЧЕНКОВ А.К./