

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию

Спрыгиной Ольги Романовны

«Субъекты Российской Федерации с территориями с особым статусом: правовые основы и опыт административно-территориального устройства»,
представленную на соискание ученой степени
кандидата юридических наук
(специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право)

Диссертационное исследование Спрыгиной О.Р. посвящено одной из насущных проблем современного государственного строительства и, соответственно, отечественной правовой науки: определение особенностей статуса и места в структуре административно-территориального устройства вновь образованных объединенных субъектов Российской Федерации отдельных территорий - автономных округов, ранее являвшихся самостоятельными субъектами Российской Федерации.

Актуальность решаемой в диссертации научной проблемы не вызывает сомнений. Важнейшие вопросы современного административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации непосредственно связаны с вопросами становления и развития государственного устройства России в целом. При определении административно-территориального устройства субъектов федерации в значительной степени учитывались исторические традиции и накопленный опыт территориального устройства государства.

Вместе с тем, автор диссертации справедливо констатирует, что до сих пор не найдены решения целого ряда имеющих место проблем теоретического и практического плана, не выработано единого подхода к научно-теоретическому обоснованию вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, образующихся в результате объединения двух или более ранее существовавших субъектов Федерации, в числе которых был автономный округ, получивший статус особой административно-территориальной единицы в составе объединенного субъекта Российской Федерации, более того сами субъекты Российской Федерации, в лице регионального законодателя, не выработали четкого подхода к решению обозначенных

вопросов (С.8). В этой связи существенно повышается актуальность и востребованность исследований, основанных на сравнительном изучении действующего законодательства федерального и регионального уровня.

Диссертационное исследование позволяет получить полное представление о важнейших вопросах, связанных с административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации, имеющих в своем составе территории с особым статусом.

Научная новизна диссертационного исследования определяется выбором темы, недостаточно разработанной в общеправовой и конституционно-правовой отраслевой юридической литературе. Исследуемая Спрыгиной О.Р. тема отличается ориентацией на комплексность подхода при рассмотрении конституционно-правовых отношений, складывающихся в сфере определения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, в составе которых образованы территории с особым статусом в границах ранее существовавших самостоятельных субъектов, а также в выявлении пробелов и недостатков в правовом регулировании указанных отношений. Работу отмечает и новизна выдвигаемых на защиту положений.

Достаточно подробно в работе анализируется понятие и содержание конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, его принципы. При этом отмечается терминологическая неопределенность в вопросе характеристики правового положения субъекта Российской Федерации (С. 28-29).

Обстоятельно в работе рассматривается понятие административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, при этом соискатель предлагает авторскую систему конституционно-правовых принципов административно-территориального устройства субъектов.

Особое внимание диссертант уделил правовым основам образования субъектов Российской Федерации в результате объединения двух и более существующих, вопросам регулирования их административно-территориального устройства. Это вполне правомерно, при этом одним из насущных вопросов является вопрос о статусе бывших автономных округов в структуре нового субъекта Российской Федерации. Как справедливо делает вывод соискатель, предоставление особого статуса отдельным территориям в составе субъектов Российской Федерации имеет целью сохранение и повышение уровня жизни местного населения и смягчение последствий перехода к управлению новым субъектом Федерации (С. 129).

При этом определенный интерес представляет использованный автором подход к рассмотрению данных вопросов через призму решения проблемы обеспечения прав коренных малочисленных народов определенными перечисленными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, а также полной и равной социальной защите коренных малочисленных народов. Так, например, по мнению автора, отступлением от установленных государственных гарантий прав коренных малочисленных народов можно считать исключение из общегосударственного законодательства положений, обеспечивающих гарантированное представительство коренных малочисленных народов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления. Процедура слияния автономных округов и параллельно удаление соответствующих норм о лимитированном представительстве коренных малочисленных народов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, как отмечает диссертант, практически отнимают у этих народностей возможность иметь обеспеченное представительство в этих органах (С.130).

Отдельное внимание в представленном диссертационном исследовании уделяется вопросам участия прокуратуры в нормотворческом процессе, связанном с определением административно-территориального устройства и иных элементов конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, выделяются важнейшие направления и формы такой работы. Делается вывод об особом значении участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности на региональном уровне в тех случаях, когда речь идет об образовании новых субъектов Российской Федерации, что связано с формированием новой нормативной правовой базы этих субъектов.

В целом анализ диссертации свидетельствует о высоком теоретическом уровне представленной к защите работы, хорошем знании автором современного состояния конституционных основ правового статуса субъектов Российской Федерации и их административно-территориального устройства, актуальных проблем правового регулирования положения административно-территориальных единиц с особым статусом в составе субъекта Российской Федерации.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в научных статьях, апробированы на конференциях, внедрены в учебный процесс.

Вместе с тем, данное диссертационное исследование, как и любое научное исследование, не свободно от некоторых недостатков и моментов дискуссионного характера.

Во-первых, несмотря на то, что Спрыгина О.Р. в своем диссертационном исследовании затрагивает проблемы коренных малочисленных народов, в части восстановления их государственных гарантий, в диссертации следовало бы уделить внимание и другим аспектам этой проблемы. А именно: рост конфликтной напряженности в обществе в связи с принятием и проектированием ряда нормативных актов свидетельствует о сохранении и усилении этноконфессиональных и национальных традиций, ценностей и норм, которые играют огромную роль. В качестве одной из главных задач этнокультурного направления, как в юридической науке, так и в правотворческой практике, считается проведение этнокультурных (этнологических) экспертиз законопроектов различного уровня, как федерального, так и регионального. Исследование этого сложного феномена носит в основном фрагментарный характер, что не позволяет составить полное и целостное представление о нем. К сожалению, сегодня нет единого порядка для исследования влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социальной ситуации на развитие этноса в связи с реализацией проектов промышленной деятельности. Об этом есть лишь упоминание в законе "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" от 1999 г.

В связи с этим хотелось бы уточнить мнение диссертанта о необходимости включения в законотворческую практику субъектов Российской Федерации с территориями с особым статусом этнокультурной (этнологической) экспертизы.

Во-вторых, следует не согласиться с мнением автора о том, что в стране фактически нет системной политики пространственного развития. Региональные стратегии не согласованы как между собой, так и с федеральными стратегическими документами, программами развития отраслей и естественных монополий. Поэтому нужна выстроенная система документов стратегического планирования, которая на уровне федерального округа увязывала бы цели и методы развития объективно существующих экономических районов.

Не отвергая необходимость принятия ФЗ «О государственной региональной политике в РФ», следует возразить, и привести в качестве доказательства Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1996 № 803

«Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», который к сожалению, является единственным документом, где предложен комплексный подход к трактовке региональной политики. В развитие положений Указа в настоящее время принят весьма обстоятельный федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (от 28.06.2014 №172-ФЗ), который устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. В связи с этим хотелось бы услышать мнение Спрыгиной О.Р. по данному вопросу, которое бы усилило авторскую аргументацию предложений, выдвигаемых автором в рамках исследования.

В-третьих, требует дополнительного обоснования мысль о том, что по сей день отсутствует четко разработанная программа, касающаяся перспектив создания новых субъектов Российской Федерации на основе объединения существующих, что уже явилось негативным моментом в практике объединившихся субъектов, а также федеральный орган государственной власти, отвечающий за осуществление контроля (надзора) за процедурой слияния российских регионов. Хотелось бы услышать мнение автора о том, в чем видится положительный эффект от данных мер?

В-четвертых, целый ряд конкретных предложений по совершенствованию действующего законодательства и принятию новых законов как на федеральном, так и на региональном уровне не нашел отражения в положениях, выносимых на защиту.

Вместе с тем, высказанные замечания носят дискуссионный характер, и не могут оказать существенного влияния на основной вывод, который можно сделать по рассматриваемой работе: диссертация представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение научной задачи.

Она носит самостоятельный характер, содержит новые теоретические положения, обладает внутренним единством, отражает осмысление важнейших проблем по теме исследования, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в конституционно-

правовую науку. При этом результаты исследования могут быть использованы как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности.

Вывод: представленное диссертационное исследование Спрыгиной О.Р. на тему «Субъекты Российской Федерации с территориями с особым статусом: правовые основы и опыт административно-территориального устройства» соответствует требованиям п.п. 9,10,11,13 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а ее автор О.Р. Спрыгина - заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Официальный оппонент:

Профессор кафедры государственного
Института государственной службы и управления
ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
доктор юридических наук, профессор

Мамилова
Наталья Викторовна

Почтовый адрес: 119 571 г. Москва,
пр. Вернадского, 84.

Телефон 89263702831

Адрес электронной почты
nvmamitova@mail.ru

« 5 » апреля 2017 года