

В диссертационный совет

МГУ.12.02

Московского государственного

университета имени М.В. Ломоносова

Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14

4-й учебный корпус, Юр. факультет, ауд.536 а

E-mail: dissovet@law.msu.ru

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук Никитиной Вероники Михайловны на тему: «Местное самоуправление Италии в системе публичной власти и публичного управления Италии» по специальности 12.00.02 – «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право».

Современная российская концепция местного самоуправления, предполагающая выделение сильного местного самоуправления как вида публичной власти, является чрезвычайно важной для России, где система властных отношений традиционно характеризовалась высоким уровнем централизации. Поиск оптимальных решений проблемы административной и политической децентрализации местного самоуправления России является одной из актуальных задач правовой науки и практики. По этой причине особый интерес вызывают изучение современного опыта зарубежных стран, которые в 90-ые XX и в XXI веках проводили и проводят полномасштабные реформы местного самоуправления направленные на оптимизацию децентрализации управления.

Одним из успешных примеров подобной реформы представляет собой Итальянская Республика, в которой накоплен значимый опыт децентрализации местного самоуправления и ведется активный поиск

научных и практических решений, связанных с расширением коммунами пределов своей политико-административной автономии.

За последние 20 лет в Италии были проведены полномасштабные реформы по административной децентрализации и расставлены новые приоритеты в сфере регулирования организации местного самоуправления. В данном случае речь идет об: 1) усилении стабильности органов местного самоуправления (в этой связи был принят закон о прямых выборах мэра (президентов провинций в 1993 г.), закон о прямых выборах президентов областей в 1999 г.); 2) усилении финансовой независимости местного самоуправления (передача финансовых полномочий государства местным органам самоуправления в вопросах сбора местных налогов или участия во взимании основных государственных налогов; 3) повышение эффективности местного самоуправления (реформа механизмов контроля, введение фигуры сити-менеджеров, найма высших государственных служащих на временной основе из частного сектора, определение зарплаты государственных служащих, основанной на результативности); 4) повышение автономии местных и региональных органов власти (свобода в установлении регламентных норм, касающихся функционирования местных структур власти и их административной деятельности).

В результате сложилась правовая основа для полномасштабного пересмотра целей и задач государственной региональной политики. Важнейшим этапом процесса реформ стало принятие Конституционного закона № 3/2001 о конституционной реформе главы V части II Конституции, затронувшего как конституционный статус всех составляющих республиканского устройства, так и внедрение принципов распределения компетенции, схожих с системой федеративных государств. В ходе конституционной реформы получила четкое конституционное закрепление нормотворческая (уставная - «статутная» и регламентная), административная и финансовая самостоятельность местных учреждений (ст.114, ст.117-119 Конституции).

Думается, что все изложенное выше безусловно актуализирует рассмотрение проблемы развития местного самоуправления Италии в системе публичной власти. В этой связи примечательно, что диссертант сквозь призму децентрализации и усиления автономии местного самоуправления анализирует доктринальные подходы эволюции правового института местного самоуправления Италии.

Диссертация В.М. Никитиной состоит из трех глав, введения и заключения. В первой главе рассматриваются местное самоуправление анализируется в юридическом смысле через соотношение централизация-децентрализация. Проведен анализ специфики правовой доктрины конституционного и муниципального права, публичного управления а также самого объекта исследования в его эволюционном развитии, в том числе анализируется современная доктрина. Получены выводы о глубокой разработанности проблем юридического лица публичного права применительно к муниципальным объединениям Италии.

Следует согласиться с точкой зрения диссертанта о том, что в последние годы эта проблема стала предметом большого количества исследований в российской науке. Доказано, что появление таких юридических лиц публичного права было тесно связано с проблемами децентрализации государственных полномочий. Совершенно, верно, отмечено, что проблема политической децентрализации в Италии и дальнейшей административной децентрализации местного самоуправления становится особенно актуальной с момента создания областей, однако почти 20-летняя «пробуксовка» реализации областного устройства (в начале 70-х гг.) привела к задержке муниципальных реформ в Италии. В частности, определенной удачей работы можно считать авторскую хронологию нормативно правовых актов, регулирующих местное самоуправление Италии.

Во второй главе представлен анализ территориальных основ местного самоуправления и весьма подробно рассмотрены конституционный гарантии. Важным результатом исследования является анализ развития опыта создания городов-мегаполисов, а также изучение последних законодательных изменений по реструктуризации и упразднению провинций, а также введения новых форм межкоммунального сотрудничества.

В третьей главе рассматриваются конституционные элементы принципа автономии. Подробно анализируются основные конституционные гарантии и пределы муниципальной автономии. Очень удачно показан комплексный характер воздействия конституционной реформы 2001 г. на всю систему государственного устройства, проанализированы особенности итальянской практики построения взаимоотношений государственной власти, областных автономий и местного самоуправления.

Основные положения диссертации нашли отражение в автореферате и публикациях автора. В работе проанализирован большой массив нормативного материала международного уровня. В диссертации достаточно репрезентативно представлен анализ территориальных основ местного самоуправления Италии, проанализированы практика их законодательного реформирования.

Следует отметить несомненную научную новизну основных авторских выводов и положений. Представляется важным подчеркнуть тот факт, что в диссертации впервые была предпринята попытка комплексного исследования проблемы развития местного самоуправления в современной Италии в контексте эволюции ее политико-территориального устройства. На взгляд оппонента, автору удалось проследить эволюцию системы местного самоуправления с момента объединения Италии в XIX вв. до современного этапа его реформы, а также ввести в научный оборот

свыше 45 нормативно-правовых актов и решений Конституционного суда Италии.

Считаю важным отметить целый ряд важных достоинств диссертационного исследования. Соискатель сумел достаточно полно продемонстрировать степень научной разработанности темы. Логично определил объект и предмет исследования, положения, выносимые на защиту. Все элементы диссертации отражают авторскую позицию в отношении исследуемой проблематики, последовательно изложен основной теоретический материал, обоснованы все исследовательские выводы по ключевым вопросам. Не вызывает сомнения теоретическая и практическая значимость исследования.

Не вызывают сомнения выводы соискателя. В частности не обосновательно утверждается, что особенности эволюции и формирования элементов административной децентрализации в Италии XIX – начала XX в. (специфика доктрины и практики) обусловили современную парадигму децентрализованного публичного администрирования (стр.14). Зачастую особенности становления одного и того же института столь различны, что возможность их сравнения весьма сомнительна.

Характерным для итальянского государственного устройства остается тот факт, что принцип унитаризма и автономии, как они закреплены в Конституции в ст. 5, на всем протяжении ее конституционной истории находятся в постоянном диалектическом напряжении. В свою очередь, это помогает лучше понять и то обстоятельство, что укрепление как областной, так местной (муниципальной) автономии после конституционной реформы 2001 г. имеет гибридные и противоречивые формы проявления (стр.29). Коммунальное самоуправление можно рассматривать через единое начало децентрализации публичного администрирования, как формы организации публичной власти и публичного управления и процесс распределения и реализации

полномочий (стр.35). Появление нового административно-территориального звена – областей – подвергло глубокой перестройке взаимоотношения местного самоуправления с государством (стр.55).

Как и любой исследовательской работе, диссертации В.М. Никитиной присущи определенные недостатки:

1. В оформлении работы автору следовало бы придерживаться более четкой структуры, так как присутствуют некие повторы. Так при раскрытии темы повторяются отдельные звенья, казалось бы, последовательной цепи рассуждений, как это происходит в параграфе 3 первой главы, посвященном эволюции конституционно-правового статуса местных учреждений и повтору материала в третьей главе, посвященной анализу основных конституционных характеристик и особенностей автономного статуса итальянских муниципалитетов.

2. Иногда соискатель допускает не точности терминологии и ее смешение. В частности, следует дать более полное толкование таким терминам как: коммунальное самоуправление и местное самоуправление, местное учреждение и муниципальное образование, местные автономии и муниципальные автономии. Без разъяснения автора получается, что все эти термины одинаковы и не имеют собственной (свойственной только им) смысловой нагрузки. Кроме этого, возникает вопрос о том, применим ли термин «муниципальное образование» закрепленный в российском законодательстве для территориальных образований Италии. Такой термин в законодательстве Италии не применяется.

3. Больше внимание следовало бы уделить анализу институтов непосредственной демократии в системе местного самоуправления. По не понятной причине данная проблематика имеет описательный характер и не достаточно раскрыта.

4. Хотелось бы услышать отношение автора к запрету в итальянской муниципальной практике народного вето. В диссертации есть правовая

позиция Конституционного Суда Италии по этому вопросу (стр. 157). Но она не совсем ясна. Кроме того, Конституционный Суд отмечает, что возможно использование референдумов только консультативного типа. Столь важная важная проблематика в интерпретации автора диссертации выглядит слишком описательно. Хотелось бы услышать его собственную точку зрения.

5. Следует пояснить вопрос о регулировании местного самоуправления в областях обычного и специального статуса. Иначе не ясно, есть ли между ними существенные различия?

6. Следует уточнить, какие аспекты муниципальной автономии автор предлагает считать критериями отграничения форм местного самоуправления от государственного управления на местах?

Вместе с тем, указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования.

Основные положения диссертации нашли отражение в автореферате и публикациях автора.

Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту специальности **12.00.02** - «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» (по юридическим наукам), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, а также оформлена, согласно приложениям № 5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом соискатель Никитина Вероника Михайловна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности **12.00.02** – «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право».

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук,

доцент,

заведующий кафедрой муниципального права

Юридического института

Федерального государственного

Автономного образовательного учреждения

Высшего образования

Российский университет дружбы народов

Чихладзе Л.Т.



27 апреля 2018 г.

Контактные данные:

Тел.: 8(926) 139-31-51, email: levanbook@gmail.com

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена
диссертация: 12.00.02

Адрес места работы: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6

Тел.: 8(495) 787-38-03, email: chikhladze_lt@rudn.university

 *Доктор Л.Т. Чихладзе подтверждает
завершение секретариатского совета
М. У. Казарин*

