

В Диссертационный совет Д 503.001.02
при Институте законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации

117218, г. Москва, ул. Большая
Черемушкинская, д. 34

ОТЗЫВ

официального оппонента

кандидата юридических наук, Медведевой Екатерины Алексеевны
на диссертацию Савичева Алексея Аркадьевича на тему
«Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX –
начале XX века: историко-правовое исследование», представленную
на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности
12.00.01. – Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Диссертационное исследование А.А. Савичева выполнено
на актуальную историко-правовую тему, имеющую научное и практическое
значение в современных условиях.

В настоящее время к числу наиболее заметных проблем
функционирования муниципальной власти относятся изъятие
у муниципальных образований ряда ключевых вопросов местного значения
и передача их на региональный уровень, а также неэффективное
использование средств бюджетов субъектов Российской Федерации,
выделяемых муниципальным образованиям.

В условиях городов федерального значения, для которых характерно
максимально тесное взаимодействие органов региональной государственной
власти города с органами внутригородского местного самоуправления,
данные проблемы могут приобретать еще более высокую актуальность.

Рецензируемое диссертационное исследование имеет четкую,
логичную структуру, включающую введение, три главы (каждая глава
разделена на три параграфа), заключение, библиографический список.

Деление диссертации на соответствующие части позволило автору успешно решить поставленные задачи исследования и раскрыть ключевые аспекты городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX – начале XX века: предпосылки проведения соответствующих реформ, специфика их реализации на территории Москвы и Санкт-Петербурга, выборы московских и петербургских гласных, организационно-правовые основы деятельности городских дум и управ в Москве и Санкт-Петербурге, направления их деятельности.

Достоинством диссертационной работы является обширный библиографический список (более 450 источников), представленный большим числом нормативных правовых актов, архивных источников, материалов официального делопроизводства, периодических изданий, монографий, научных статей, диссертаций.

В массиве проанализированных соискателем нормативных правовых актов, наряду с такими общегосударственными актами, как Городовые положения 1870 и 1892 гг., выделяются также местные акты должностных лиц государства, постановления московской и петербургской городских дум по различным вопросам городской жизни, инструкции по проведению городских выборов, по оценке городской недвижимости и иные нормативные правовые акты.

Кроме того, диссертантом исследован большой объем информации, находящейся в фондах Государственного архива Российской Федерации, Центрального государственного архива города Москвы и Центрального государственного исторического архива Санкт-Петербурга.

Также автор опирался на сведения, опубликованные в ряде дореволюционных газет и журналов, в том числе, таких периодических изданиях, как Известия Московской Городской Думы, Известия С.-Петербургской Городской Думы, Русские ведомости, Московский листок.

В рамках анализа источников автор не ограничивается формально-юридической методологией, стремясь шире посмотреть на развитие

правового регулирования городского самоуправления дореволюционной России. Диссертант останавливается на социально-экономических, политических, культурно-исторических, национальных и географических факторах, учитываемых законодателем при реформировании общественного управления городов в соответствующий исторический период. Правовое регулирование городского самоуправления в России в середине XIX – начале XX века рассматривается в диссертации как многовекторная нормативная регламентация муниципального устройства городов. При этом автор не ушел от цели исследования, так как в диссертации четко обоснована и раскрыта специфика правового регулирования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга.

Не вызывает сомнений научная новизна диссертации, которая является одним из первых историко-правовых исследований, затрагивающих сравнительно-правовые аспекты московского и петербургского городского самоуправления в дореволюционный период. В исследовании выявлены и обоснованы основные векторы правового регулирования городского самоуправления России на общегосударственном уровне в середине XIX – начале XX вв., раскрыта специфика влияния этих векторов на городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга; дана сравнительно-правовая характеристика применения государством партикулярных начал законодательного регулирования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга во второй половине XIX – начале XX вв.; определены основные тенденции правового регулирования порядка деятельности городских дум и управ путем принятия соответствующих нормативных правовых актов на уровне городского самоуправления на примере крупнейших городов Российской империи, включая Москву и Санкт-Петербург; раскрыты особенности становления городского самоуправления в пределах заявленных территориальных и хронологических рамок диссертационного исследования; разработана классификация активного и пассивного избирательного права с точки зрения имущественного ценза

и охарактеризована зависимость электоральной активности от соответствующих видов активного избирательного права в Москве и Санкт-Петербурге; определена и с историко-правовых позиций обоснована специфика московских и Санкт-петербургских городских избирательных кампаний в период действия Городового положения 1892 г.; охарактеризованы основные организационно-правовые проблемы функционирования представительных структур городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга.

Диссертантом установлено, что правовое регулирование порядка деятельности городских дум и управ путем принятия соответствующих нормативных правовых актов на уровне городского самоуправления не было упорядочено законом, и, как следствие, имело хаотичный, стихийный характер. Данные акты отличались друг от друга по таким параметрам, как форма, время принятия (с разницей в 10 лет и более), объем, а также перечень урегулированных ими вопросов. При этом данная тенденция негативным образом сказывалась, в том числе, на формировании организационно-правовых основ самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга (с. 16, 84, 85, 91, 92). Так, в Санкт-Петербурге инструкция о порядке деятельности Управы отсутствовала в течение всего периода действия Городового положения 1870 г. Соответствующий московский акт был принят только в 1887 году.

Важное значение для историко-правовой науки имеет авторская позиция об особом, нетипичном для дореволюционной России пути происхождения городского самоуправления Москвы 1862 – начала 1870-х гг. В диссертации отмечается, что вопреки распространенному в научной литературе мнению о том, что местное самоуправление в России в середине XIX – начале XX вв. было следствием осуществления инициативы государства, становление всесословного самоуправления Москвы 1860-х – начала 1870-х гг., следует рассматривать в качестве результата проявления воли городского населения. Введение структур городского самоуправления

Москвы в виде Общей и Распорядительной дум было реализовано по ходатайству дворян Московского уезда. Исходя из этого, реализация соответствующего преобразования была инициирована «снизу», что может рассматриваться как нетипичный для указанного исторического периода путь формирования соответствующего института (с. 16, 42, 43).

Интерес представляет вывод соискателя о наличии нормативных предпосылок для принятия нелегитимных решений в рамках заседаний городских дум Москвы и Санкт-Петербурга. Их собрания в период действия Городового положения 1870 г. считались правомерными при наличии $1/5$, а по Положению 1892 г. – $1/3$ от общего числа гласных. Для принятия решений наиболее важным вопросам местного значения требовалось присутствие не менее половины думского состава. В первом случае решения принимались простым большинством, а в последнем – $2/3$ голосов от общего числа присутствующих лиц. В таких условиях в силу четного числа гласных даже установление усиленного, 50%-ого кворума не могло быть гарантией легитимности принимавшихся решений, так как вторая часть гласных составляла также 50%, т.е. была тождественна нормативно закрепленному кворуму (с. 18, 178).

Автором предлагается учесть соответствующий опыт при регулировании вопроса правомочности заседаний представительных органов местного самоуправления на современном этапе (с. 178). Указывается на целесообразность пересмотра нормы пункта 1 части 1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусмотрев требование об обязательности присутствия более половины от общего числа избранных депутатов (взамен действующего в настоящее время правила о минимальном пятидесятипроцентном показателе явки на заседания данных органов).

Заслуживают положительной оценки и одобрения и иные выводы, сделанные соискателем.

Следует подчеркнуть, что диссертант внимательно отнесся к работам авторов, исследовавших местное самоуправление ранее. В диссертации отражен критический анализ выводов, содержащихся в трудах, посвященных городскому самоуправлению России и иным схожим вопросам.

По результатам исследования в заключении сформулированы авторские рекомендации, которые могли бы быть реализованы на современном этапе с учетом рассмотренного историко-правового опыта организации и деятельности структур городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга. Также определены направления для дальнейшей теоретической разработки данной проблематики.

Положения и выводы диссертации А.А. Савичева получили широкую апробацию. Они опубликованы в 17 публикациях соискателя, в том числе, в 10 статьях в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Общая положительная оценка диссертационного исследования не исключает наличие ряда замечаний содержательного и формального характера:

1) во введении в разделе «Территориальные рамки исследования» (с. 13) автором указывается, что территориальные границы диссертации, наряду с территорией Москвы и Санкт-Петербурга, охватывают также иные городские поселения Российской империи и зарубежных стран.

Необходимо уточнить, самоуправление каких именно иных городов было исследовано (помимо общественного управления Москвы и Санкт-Петербурга), а также указать конкретные аспекты местного самоуправления, принятые во внимание в рамках проведения соответствующего сравнительно-правового анализа.

2) В третьем положении, выносимом на защиту (с. 16), автор справедливо указывает на стихийность принятия на городском уровне нормативных правовых актов о порядке деятельности городских дум и управ,

что негативно сказывалось, в том числе, на функционировании общественного управления Москвы и Санкт-Петербурга. Данная тенденция была обусловлена соответствующим пробелом действовавшего общеимперского законодательства.

Следует пояснить, какие из перечисленных параметров, по которым соответствующие акты отличались друг от друга, по мнению автора, требовалось закрепить на законодательном уровне?

3) В рамках историко-правового исследования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга диссертант обоснованно опирался на труды таких известных дореволюционных авторов, специализировавшихся на вопросах местного самоуправления, как А.И. Васильчиков, И.И. Дитятин, К.А. Пажитнов и другие.

Вместе с тем, теоретические основы муниципального управления в дореволюционной России разрабатывались также в работах В.П. Безобразова, А.Д. Градовского, П.Л. Корфа и других исследователей. Обращение к их трудам могло бы повысить теоретическую значимость диссертационного исследования.

Высказанные замечания и пожелания не влияют на общую положительную оценку диссертации, являющейся завершенным комплексным научным исследованием, обладающим научной новизной, теоретической и практической значимостью, а также полностью соответствующим заявленной специальности.

Диссертация Савичева Алексея Аркадьевича «Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX – начале XX века: историко-правовое исследование», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01. – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве отвечает требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации

от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

Кандидат юридических наук,
инспектор по особым поручениям
отдела организации высшего образования
Управления организации подготовки кадров
Департамента государственной службы
и кадров МВД России



Е.А. Медведева

«25» августа 2021 г.

Медведева Екатерина Алексеевна – кандидат юридических наук, инспектор по особым поручениям отдела организации высшего образования Управления организации подготовки кадров Департамента государственной службы и кадров МВД России.

<https://www.dgsk.mvd.rf>

Адрес: 119049, г. Москва, ул. Житная, д. 12а.

Телефон: +7 (495) 667-34-36

E-mail: 3507008@mail.ru