

В Диссертационный совет Д503.001.02
при Институте законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве РФ

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

доктора юридических наук, профессора

Минникес Ирины Викторовны

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

В условиях современной российской государственности проблемы муниципального устройства крупнейших городов России, включая Москву и Санкт-Петербург, составляют один из наиболее дискуссионных вопросов развития местного самоуправления. Это связано, прежде всего, с прогрессирующим ростом указанных городов в части увеличения их территории и численности населения, усложнением транспортной инфраструктуры. Кроме того, повсеместно наблюдается социально-экономическая интеграция данных городов с близлежащими населенными пунктами, а в отдельных случаях – с соседними регионами, о чем наиболее ярко свидетельствует пример Москвы как столицы Российской Федерации и города федерального значения, имеющего тесные связи не только с Московской областью, но и иными ближайшими субъектами.

Для максимально эффективного управления большими городскими агломерациями, неоднократно встающими вопросами модернизации местного самоуправления, разрешения многочисленных вопросов координации социально-экономических проектов и иных задач на территории этих городов можно, безусловно, обратиться к опыту зарубежных государств, например, к практике организации власти и управления в так называемом «Большом Лондоне». Однако случаи заимствования чужого опыта показывают, что

зарубежные модели не всегда оптимальны и не всегда эффективны в условиях российских реалий. Собственный многовековой опыт организации и деятельности местных властей иногда дает гораздо более заметный результат, особенно если этот опыт исследован тщательно и добросовестно, а комплекс методов, использованных исследователем, характеризуется научностью, детерминированностью, объективностью и результативностью.

Обращение А. А. Савичева к истории организации власти в Москве и Санкт-Петербурге представляет собой именно такое исследование, причем снабженное рекомендациями к современному управлению, сделанными на основе историко-правовых наблюдений, поэтому актуальность диссертационной работы «Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX – начале XX века: историко-правовое исследование» несомненна, а сделанные им заключения и выводы имеют как теоретическую, так и практическую значимость.

Обозначенный диссертантом объект, предмет, цели и задачи исследования соответствуют теме работы и включены в круг вопросов о важнейших государственных и правовых реформах второй половины XIX — начала XX вв.) (пп. 2.7 и 2.8 перечня областей исследований, предусмотренных паспортом специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве).

Анализ теоретической базы диссертации и степени разработанности проблемы показывает, что основные исследования по изучаемому диссертантом вопросу имеют историческую направленность и специализацию. Историко-правовые труды в основном посвящены местному управлению в целом. Многие историко-правовые вопросы, связанные со спецификой самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга, изучены недостаточно глубоко или представляют собой направленное изучение конкретного города или конкретной реформы. Сравнительно-правовое синхронное исследование сразу двух регионов с особым статусом на

протяжении почти полутора столетий является оригинальным подходом автора к материалу и заслуживает положительной оценки.

При подготовке диссертационного исследования автор опирался на широкий круг источников, консолидированных в единую нормативную и эмпирическую базу диссертации.

Нормативную основу исследования составил широкий круг актов как общеимперского, так и регионального характера. В диссертационной работе представлены как общеизвестные нормативные акты, так и акты местных властей, мало изученные историками права, но вносящими заметный вклад в теорию местного управления, как то: постановления Московской и Санкт-Петербургской городских дум, постановления генерал-губернаторов и т.п.

Следует отметить, что выводы и заключения автора базируются не только на нормативных актах, но и на иных достоверных данных. А. А. Савичевым проанализирован значительный массив информации, отраженной в документах официального делопроизводства, статистических отчетах и справочниках.

Заслуживает внимания привлечение внушительного количества источников из государственных архивных фондов, часть из которых введена в научный оборот впервые. В работе использованы документы и материалы Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ); Центрального государственного архива города Москвы (ЦГА Москвы и Центрального государственного исторического архива Санкт-Петербурга (ЦГИА СПб). Значительное внимание диссертант уделил и источникам личного характера – письмам, воспоминаниям и т. п.

Важно отметить такое достоинство работы, как иллюстративность. Диссертант неоднократно прибегает к такому средству анализа, как сравнительные таблицы. Восприятие приведенных автором фактов через системное изложение в форме таблиц и схем является, несомненно, более удобным.

Диссертационное исследование А. А. Савичева отвечает требованиям научной новизны, теоретической и практической значимости.

Научная новизна исследования предопределяется, в том числе:

- выводом о наличии трех различных векторов правового регулирования городского самоуправления на общегосударственном уровне и об оценке влияния этих векторов на городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга (с. 15 диссертации);

- заключением о большем влиянии партикулярных начал на законодательное регулирование управление в Санкт-Петербурге по сравнению с Москвой (с. 15–16);

- выводом о важности инициативы городского населения Москвы в становлении городского самоуправления города в 1862 – начале 1870-х гг. (с. 16);

- наблюдением на основе анализа явки избирателей в Москве и Санкт-Петербурге, что наиболее благоприятной почвой для высокой электоральной активности служило смешанное избирательное право, предполагавшее наличие более прочных социально-экономических связей избирателя с городом и, как следствие, его более высокую заинтересованность в эффективном функционировании структур городского самоуправления (с. 17);

- рассуждением о том, что законодатель, предусмотрев низкий порог явки гласных Московской и Санкт-Петербургской городских дум, создал предпосылки для принятия ими нелегитимных решений (с. 18);

- введением в научный оборот новых архивных источников, анализ которых позволил автору выявить новые специфические характеристики городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга середины XIX – начала XX века.

Интерес представляют и иные выводы и научные положения, сформулированные в диссертации, в частности, то, что автор справедливо обращает внимание на сословные границы так называемых «бессловных»

выборов, дает авторские пояснения и оценку многим историко-правовым явлениям и фактам.

Сделанные автором выводы являются теоретически значимыми, так как отражают новые доктринальные особенности зарождения и развития местного самоуправления в России и могут служить базой для дальнейших научных исследований в области теории государства и права, истории отечественного государства и права, конституционного и муниципального права.

Практическая значимость диссертационного исследования обусловлена возможностью учета соответствующего историко-правового опыта в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности государства и муниципальных образований.

Диссертация структурирована по хронологическому принципу, состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографического списка.

В первой главе автором обоснованно сделана отсылка к более ранним этапам развития местного самоуправления городов России, обозначены основные предпосылки соответствующих преобразований второй половины XIX века и дана характеристика всеобщего общественного управления Москвы и Санкт-Петербурга. В главе показано, что городское самоуправление Москвы 1862 – начала 1870-х гг. стало результатом проявления воли представителей местного населения, так как преобразование было инициировано по решению собрания дворян Московского уезда. Исходя из этого, автор приходит к выводу об особом, не свойственном для Российской империи способе зарождения соответствующего института, так как реформа 1862 г. была осуществлена не по решению государства, а по инициативе местных жителей (с. 42, 43, 54, 55).

Глава вторая посвящена периоду действия на территории Москвы и Санкт-Петербурга Городового положения 1870 г., имевшего, с одной стороны, статус общеимперского законодательного акта, а с другой – дополнявшегося и уточнявшегося иными актами государства, где предусматривались

специальные нормы для определенных групп городских поселений либо особые положения для одного конкретного города. Автором выделены соответствующие векторы правового регулирования городского самоуправления на общегосударственном уровне. Отмечается, что Москва и Санкт-Петербург испытывали влияние всех указанных векторов (с. 66-69).

В этой же главе рассмотрены специфика организации и проведения выборов московских и петербургских гласных, организационно-правовой опыт деятельности структур самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга, основные направления их деятельности после городской реформы 1870 г.

Третья глава касается особенностей правового регулирования общественного управления Москвы и Санкт-Петербурга в конце XIX – начале XX века. Диссертантом сделан вывод о том, что опыт московских избирательных кампаний по Городовому положению 1892 г. следует считать более успешным, по сравнению с выборами гласных в Санкт-Петербурге, где жители изначально голосовали в рамках единого избирательного собрания в масштабе всей городской территории и, как следствие, недобор членов Думы по результатам выборов был более существенным. В Москве же голосование уже на первых выборах осуществлялось по избирательным участкам, в силу чего горожане были в большей степени объединены местными интересами и могли сделать более осознанный выбор (с. 136–140, 163).

Заслуживают поддержки сформулированные автором в заключении диссертации научно-практические рекомендации по развитию муниципального управления в современной России.

В частности, автор разумно предлагает расширить практику общегосударственного законодательного регулирования местного самоуправления в городах федерального значения, основанную на партикулярных началах, с учетом соответствующей региональной специфики, продолжить поиск оптимальной модели городского управления городов федерального значения как крупнейших городских агломераций с целью обеспечения определенного баланса между сохранением единства городского

хозяйства, гарантией которого выступает наличие на общегородском уровне структур региональной государственной власти, и соблюдением прав горожан в сфере местного самоуправления (с. 179) и т.п.

Вместе с тем исследование А. А. Савичева содержит отдельные положения, которые требуют уточнения либо дополнительной аргументации:

1) Вызывает вопросы структурное деление глав на параграфы. Логично, что в историко-правовом исследовании каждая глава начинается с нормативной базы. Этот принцип диссертант соблюдает в полной мере. Однако дальнейшее деление материала на параграфы несколько хаотично. Так, второй параграф главы 1 посвящен городскому самоуправлению Санкт-Петербурга в 1846 — начале 1870-х гг. (с. 33-39), а третий — становлению и функционированию городского самоуправления Москвы 60-х -начала 70-х гг. XIX вв.(с. 39–56), т. е. в основе деления на параграфы — территориальный принцип. Однако в главе 2 этот принцип меняется на предметный: второй параграф посвящен сравнению Москвы и Санкт-Петербурга в контексте организации городского самоуправления (с. 69–101), а в третьем параграфе те же города анализируются с позиций основных направлений деятельности (с. 102–118). Вряд ли это можно рассматривать как существенный недостаток работы, однако, как представляется, необходимы пояснения о причине изменения схемы изложения материала.

2) Еще одного уточнения требует вопрос о структурировании материала в рамках глав 2 и 3. Так, в главе 2 работы вопросы организации городского самоуправления и основных направлений деятельности разделены на два параграфа. Желательно уточнить, по каким соображениям автор выборы и организацию работы местного управления объединил в один параграф, а направления деятельности обособлены в другом. Логичнее предположить, что формирование органов управления является одним направлением исследования, а направления и организация деятельности — другим.

3) На с. 45–46 диссертации автором отмечается, что общественное управление Москвы 1862 – начала 1870-х гг. наряду с общим управлением (учреждавшимся для всего городского общества) включало в себя также частное управление (осуществлявшееся по сословиям).

Целесообразно было бы обозначить причины введения такой системы законодателем с учетом того, что в Городовом положении 1870 г. учреждения частного управления в составе органов городского самоуправления уже не упоминаются.

4) Желательно, чтобы используемый автором категориальный аппарат всегда соответствовал правовой направленности исследования, поскольку иногда диссертант автоматически переносит в свою работу термины, которые предлагаются исследователями-историками, не уточняя степень корректности последних. Так, встречаются такие фразы, как «городские избирательные кампании стали базироваться на имущественном цензе» (с. 70, 99) (хотя в данном случае речь идет не об избирательных кампаниях, а об избирательном процессе); «трехклассная пропорциональная избирательная система» (с. 100) (хотя пропорциональная избирательная система – это более позднее достижение, внедренное Положением о выборах в Учредительное Собрание 1917 г.); «избиратели-юридические лица» (с. 70) (хотя законодатель XIX в. еще не пользовался такой конструкцией, как юридическое лицо даже в гражданско-правовой сфере, не говоря уже о государственно-правовой).



Высказанные замечания в целом носят уточняющий или рекомендательный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертационной работы.

Автореферат диссертации «Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX – начале XX века: историко-правовое исследование» соответствует содержанию диссертационного исследования и отражает его результаты в виде научных положений, сформулированных соискателем.

Выводы, сделанные автором, получили апробацию в 17 публикациях диссертанта, в том числе, в 10 статьях, опубликованных в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Диссертационное исследование А.А. Савичева является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития историко-правовой отрасли знаний, отвечает требованиям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а его автор Савичев Алексей Аркадьевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01. – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Официальный оппонент,
доктор юридических наук (12.00.01. – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве), профессор,
главный научный сотрудник Института правовых исследований Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Байкальский государственный университет»


И.В. Минникес
«23»  2021 г.


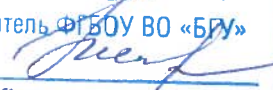
Адрес места работы: 664003, Иркутская область, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11

Адрес электронной почты: info@bgu.ru

Web-сайт: http://bgu.ru/

Телефон: +7 (3952) 500008



Подпись	
	удостоверяю
	старший делопроизводитель ФГБОУ ВО «БГУ»
	Шелкунова Г. А. 
«23»	09 20 21 г.