ОТЗЫВ

на автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право «Ямало-Ненецкий автономный округ: правовые аспекты взаимоотношений с федеральными органами государственной власти»
Павленко Александра Николаевич

Представленный автореферат диссертации посвящен одной из наиболее острых политико-правовых проблем современной России. Федеральная политика регионального развития, направленная на укрупнение субъектов Российской Федерации, не снимает проблемы взаимоотношения внутри сложносоставных субъектов Российской Федерации. И, хотя «входящих» автономных округов в России осталось всего три, они согласно Конституции Российской Федерации равны с другими субъектами Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Поэтому проблема определения характера взаимодействия автономных округов с краем или областью, в состав которых они входят, с федеральными органами государственной власти нуждается в детальном правовом регулировании.

Вместе с тем, научный интерес к проблематике сложносоставных субъектов Российской Федерации в последнее время значительно ослаб. В частности, практически не рассматривается вопрос о разграничении полномочий органов государственной власти автономного округа и органов государственной власти края или области, в состав которых он входит, согласно редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Практически не исследуется договорная форма взаимоотношений между региональными и федеральными органами власти. В этом плане тематика, избранная А.Н. Павленко, представляет интерес, прежде всего, в плане совершенствования региональной политики Российской Федерации.

Судя по автореферату, работа построена логично. В первой главе автор характеризует особенности формирования, развития и современного состояния государственно-правового устройства Ямало-Ненецкого автономного округа.

Отдельно следует отметить, что А.Н. Павленко стремился дать комплексную характеристику, для чего рассматривается не только государственное устройство округа, но и его национально-культурное и социально-экономическое положение, что отражает самобытность данного региона. Во второй главе автор рассматривает правовое регулирование статуса Ямало-Ненецкого автономного округа. В рамках данной главы анализируются различные проблемы конституционного и законодательного регулирования статуса автономного округа как субъекта Российской Федерации. В частности нельзя не согласиться с автором в отношении необходимости выработки единых критериев процесса укрупнения регионов с учетом социально-экономических предпосылок объединения, и определении экономической целесообразности, а не исторических особенностей, как решающего критерия такого процесса (стр.18 автореферата). В третьей главе, завершая свое исследование, автор предлагает ряд мер по совершенствованию внутрифедеративных отношений, субъектом которых является Ямало-Ненецкий автономный округ. Так, А.Н. Павленко предлагает четыре направления совершенствования законодательства в этой сфере (стр. 21-22 автореферата), в том числе подробно рассматривается вопрос о возможности принятия и содержании федерального закона о Ямало-Ненецком автономном округе, договора о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, а также соглашений о делегировании полномочий между эти органами власти. Отдельно следует отметить, что автор предлагает законодательно закрепить открытый перечень предметов ведения и полномочий округа, относящихся к его исключительному ведению. В настоящий момент не только на уровне законодательства, но и на уровне науки нет единого мнения о том. Что именно входит в обозначенную сферу ведения. Поэтому предлагаемое законодательное регулирование могло бы способствовать более четкому разграничению полномочий между органами власти разных уровней.

В качестве достоинства работы также следует отметить использование не только нормативных актов и практики Конституционного Суда Российской

Федерации, но и богатого фактического материала, что явно следует из характера поставленных прикладных проблем осуществления взаимодействия Ямало-Ненецком автономного округа с Тюменской областью и Российской Федерацией.

Вместе с тем, хотелось бы отметить некоторую непоследовательность в работе. В положениях выносимых на защиту (положение №2) автор заявляет о возможности преодоления асимметричности путем построения новой модели федеративных отношений (стр.10 автореферата). Однако в самом положении эта новая модель совершенно не характеризуется, и в тексте автореферата, посвященном краткой характеристике глав диссертационной работы, также никаких конкретизирующих положений нет. Все подходы к совершенствованию правовых основ взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, предлагаемые в рамках третьей главы, укладываются в существующую модель российского федерализма, поскольку все предлагаемые формы регулирования прямо предусмотрены Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В этой связи хотелось бы уточнить, что именно подразумевал автор под новой моделью федерализма.

Также необходимо отметить ряд спорных моментов:

1. В качестве путей совершенствования правовых основ взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, рассматриваемых в рамках третьей главы (стр. 21-25 автореферата), автор предлагает принять федеральный закон о Ямало-Ненецком автономном округе и заключить договор о разграничении полномочий. Вместе с тем, описывая предмет регулирования названного федерального закона, А.Н. Павленко предлагает закрепить в нем лишь положения о полномочиях органов государственной власти округа, а также основы взаимоотношений с Тюменской областью (стр. 23-24 автореферата).

Но по сути аналогичное содержание должно быть и у договора о разграничении полномочий. В том числе такой договорной акт может охватить и основы взаимоотношений с Тюменской областью при условии, что он будет заключен между тремя субъектами: федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Тюменской области и органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа. Прецеденты таких трехсторонних внутрифедеральных договоров уже были ранее. Представляется, что при принятии предлагаемого федерального закона положения договора о разграничении полномочий будут лишь дублировать его. И та и другая форма служат лишь средством индивидуализации внутрифедеральных отношений, их одновременное применение нецелесообразно.

2. Автор активно использует термин «конституционно-правовой статус Ямало-Ненецкого автономного округа», в частности он фигурирует в наименовании главы 2. Однако содержание данного понятия он никак не поясняет. Вместе с тем, в рамках науки конституционного права существуют самые разные подходы к определению содержания данной категории, поэтому методологически верно было бы дать определение конституционно-правового статуса Ямало-Ненецкого автономного округа, на котором основывался автор в рамках своего диссертационного исследования.

Наконец, хотелось бы высказать рекомендацию. Представляется, что принципиальным решением проблемы сложносоставных субъектов Российской Федерации может быть не только их ликвидация путем слияния, но и предоставление возможности выхода автономного округа из состава края или области. Введение такой процедуры вполне возможно в рамках регулирования изменения статуса субъекта Российской Федерации в федеральном конституционном законе, предусмотренного частью 5 статьи 66 Конституции Российской Федерации. Выход Ямало-Ненецкого автономного округа из состава Тюменской области позволит решить и проблему разграничения полномочий между органами власти этих субъектов России, и будет соответствовать критерию экономической целесообразности. К сожалению, такая мера разрешения про-

блем взаимоотношения органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа с федеральными органами государственной власти не нашла отражения в представленной работе.

Однако отмеченные недостатки не умаляют достоинств проведенного научного исследования. Полагаем, что диссертационное исследование А.Н. Павленко является самостоятельно выполненной научно-квалификационной работой, в которой содержится обладающее научной новизной решение задачи, имеющей существенное значение для юридической науки и региональной политики Российской Федерации, и соответствует всем предъявляемым к нему требованиям, а диссертант заслуживает присуждения ему искомой степени кандидата юридических наук.

Заведующий отделом правовой информации
Иркутского областного научно-исследовательского
учреждения «Института законодательства
и правовой информации»,
кандидат юридических наук, доцент С.В. Праскова

15 декабря 2008 года