

## **ОТЗЫВ**

на диссертацию Ефимова Г.А. «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. - Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Проблема компетенции субъектов публичной власти – «вечно» актуальная проблема публично-правовой науки, прежде всего науки конституционного и муниципального права. Усложнение общества и его потребностей, обусловленное этим постоянное увеличение масштабов государственного участия в социальных процессах требует четкого разграничения полномочий между различными органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами с целью их эффективной и скоординированной деятельности. Решение этой непростой задачи требует глубокого погружения в особенности конституционного устройства государства, в том числе в вопросы о форме правления, о проведении принципа разделения властей, о государственном устройстве, о принципах организации местного самоуправления и пр. В этой связи обращение диссертанта к проблеме надлежащего разграничения предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти заслуживает всякой поддержки. Возможности более глубокой научной разработки проблемы компетенции субъектов публичной власти в условиях продолжающейся с начала 2020 г. конституционной реформы представляет несомненный научный интерес.

Автор ставит целью работы разработку теоретических основ и формирование научных представлений о конституционном принципе единства системы публичной власти в контексте разграничения предметов ведения и полномочий, а также выявление проблем и разработку на основе данных результатов выводов и предложений для конституционной теории, законодательства и правоприменительной практики. Достижению заявленной цели послужило решение таких задач как: представление понятия и конституционно-правовой сущности института предметов ведения и полномочий; определение критериев

разграничения предметов ведения и полномочий «по горизонтали» и «по вертикали» как способа реализации конституционного принципа разделения властей; выявление особенностей разграничения предметов ведения и полномочий в условиях федерализма и местного самоуправления; определение проблем обеспечения исключительного ведения субъектов РФ и муниципалитетов как публично-территориальных образований, предложение путей их решения; выявление тенденций развития института совместного ведения и конкурирующей компетенции на основе опыта зарубежных стран и современной России; формулирование перспектив правовой институционализации вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий в российской правовой системе; определение проблем систематизации законодательства о разграничении предметов ведения и полномочий органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований; обоснование подвижности полномочий и стабилизации законодательства об их разграничении в поисках надлежащего конституционно-правового баланса; разработка модели сочетания законодательных и договорных форм в разграничении предметов ведения и полномочий субъектов Федерации и муниципалитетов.

Структура работы направлена на достижение поставленной цели и решение обусловленных ею задач. Диссертация состоит из трех глав. Первая глава раскрывает теоретико-методологические основы исследования механизма разграничения предметов ведения и полномочий в науке конституционного права, в том числе понятие и конституционно-правовую сущность института предметов ведения и полномочий, разграничение предметов ведения и полномочий «по горизонтали» и «по вертикали» как способ реализации конституционного принципа разделения властей, особенности разграничения предметов ведения и полномочий в условиях федерализма и местного самоуправления. Вторая глава посвящена конституционно-правовым институтам в механизме разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Она раскрывает институт исключительного ведения субъектов РФ и муниципалитетов, институт совместного ведения и конкурирующей компетенции с учетом опыта зарубежных стран и современной России, а также институты вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий в российской правовой системе. Третья глава раскрывает проблемы совершенствования правового регулирования механизма обеспечения единства системы государственной и муниципальной власти при разграничении предметов ведения и полномочий, в том числе проблему систематизации законодательства о разграничении предметов ведения и полномочий органов власти, подвижности полномочий и стабилизация законодательства

об их разграничении, сочетания законодательных и договорных форм в разграничении предметов ведения и полномочий субъектов Федерации и муниципалитетов.

Представленная работа является завершённым научным исследованием, обладающим внутренним единством, содержащим новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты. Решение поставленных задач имеет важное для науки конституционного и муниципального права значение: комплексное исследование механизма разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий, субъектов публичной (государственной и муниципальной) власти способствует выработке общего - научно обоснованного – подхода к конституционно-правовой проблеме компетенции, а также позволяет внести собственный вклад автора в эту важнейшую для научной теории и практики проблему. При этом отдельные выводы, отражающие позицию диссертанта по ключевым аспектам рассматриваемой темы, заслуживают особого внимания.

**Во-первых,** поддержки заслуживает безусловно смелый замысел диссертанта разработать теоретико-правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий в условиях конституционного (текстуального) закрепления принципа единства системы публичной власти.

Автор не ограничивает свои научные амбиции отдельным кругом вопросов. Напротив – в сфере его интересов разграничение предметов ведения и полномочий как по горизонтали, так и по вертикали. По его мнению, «предметы ведения» - это сферы государственной и муниципальной деятельности, закрепляемые главным образом за публично-территориальными образованиями (Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования), но он допускает использование категории «предметы ведения» и в отношении органов публичной власти, в особенности – если это органы общей компетенции (первое положение, выносимое на защиту, с. 27-32 дисс.). Конституционный принцип разделения единой публичной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви предполагает необходимость юридического разграничения предметов ведения и полномочий на конституционном и законодательном уровнях. (второе положение, выносимое на защиту, с. 33 дисс., с. 16, 18 автореф). Широкий взгляд на поставленную им проблему создает прочную основу для формирования гармоничного механизма разграничения компетенции между различными субъектами (органами) публичной (государственной) власти в государстве.

**Во-вторых,** в работе справедливо уделено значительное внимание проблеме разграничения предметов ведения в условиях федеративной формы политико-территориального устройства и признания в стране местного самоуправления.

Учитывая исторические аспекты становления федерализма и местного самоуправления в России, диссертант верно обращает внимание на их неизбежное отражение на современном состоянии механизма разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями и их органами, на присутствие «остаточных явлений», заимствованных из опыта СССР, а некоторых из них специально возрожденных и культивируемых (с. 57 дисс.).

Как полагает автор, Государства как политические суверены обладают правом свободного выбора при условии, что это *полезно* данным государствам на соответствующем этапе их социально-экономического развития. Российская Федерация – достаточно развитая страна, которая обладает весьма высоким уровнем образования и культуры, политического и правового сознания, социально-экономического развития... В связи с этим должны быть адекватными и юридические модели разграничения предметов ведения и полномочий, которые основываются на цивилизованном, демократическом принципе разумного сочетания централизации и децентрализации (с. 58-59), уравновешенности этих двух взаимоисключающих принципов (с. 65 дисс.).

**В-третьих**, обозначенная автором органическая взаимосвязь между конституционным механизмом разграничения предметов ведения и полномочий и рядом других конституционно-правовых институтов, связанных с регулированием и обеспечением федерализма и местного самоуправления, позволяет высказать ряд весьма обоснованных суждений по актуальным конституционно-правовым вопросам.

Так, по мнению диссертанта, федеративная форма и местное самоуправление предполагают, главным образом, прямые выборы институтов власти в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Их эффективное взаимодействие с вышестоящими уровнями власти не нуждается в административной поддержке и достигается, прежде всего, посредством разграничения компетенции. Участие Президента РФ в назначении и освобождении от должностей руководителей субъектов РФ, равно как и участие высших должностных лиц субъектов РФ в досрочном прекращении полномочий выборных глав муниципальных образований – временное явление, обусловленное спецификой современного этапа конституционного развития нашей страны (положение, выносимое на защиту, с. 65-66 дисс.).

**В-четвертых**, нельзя обойти вниманием и представленный в работе скрупулезный анализ предметов ведения субъектов Федерации, проблемы реализации конституционного института предметов их исключительного ведения с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации по ряду дел (постановления от 30 апреля

1996 г. № 11-П, от 7 июня 2000 г. № 10-П, от 4 апреля 2002 г. № 8-П, от 12 апреля 2002 г. № 9-П) (с. 67-72 дисс.).

Диссертант признает, что разграничение предметов ведения и полномочий в современной России служит скорее «техническим», чем «политическим» целям (обеспечить эффективность функционирования государственного и муниципального аппарата, утвердить конституционный принцип субсидиарности, гарантировать разумное рассредоточение публичной власти, исключить произвол и несанкционированное вмешательство одних субъектов правоотношений в дела других лиц) (с. 78-79 дисс.). При таких обстоятельствах предметы исключительного ведения субъектов РФ могут быть установлены федеральной властью или соглашением федерального центра и регионов (с. 80 дисс.).

**В-пятых**, автор абсолютно обоснованно настаивает на значимости принципа (императива) субсидиарности как одной из форм реализации более фундаментального принципа разделения властей, не допускающего излишнего сосредоточения полноты публичной власти в компетенции какого-либо одного органа, должностного лица, уровня публичной власти и иного субъекта публично-властных отношений (девятое положение, выносимое на защиту, с. 44, 166 дисс., с. 33 автореф.).

В работе присутствуют иные, заслуживающие внимания рассуждения, аргументы, предложения, демонстрирующие проявленный автором интерес к теме, глубину погружения в изучаемый материал: проблема соотношения понятий «система» и «структура» органов исполнительной власти (с. 70-72), зарубежный опыт конкурирующей компетенции (с. 92 – 97 дисс.), рассуждения о потребности в стабилизации законодательства (ст. 132-136) и пр.

В то же время, как и любое научное исследование, диссертация не свободна от недостатков, отдельные выводы и положения вызывают замечания.

**Во-первых**, диссертанту не во всем удалось воплотить масштабный научный замысел работы.

Прежде всего, предложенные им «основы» выглядят несколько упрощенными, опирающимися исключительно на критерий (принцип?) централизации власти: в этот контекст поставлены проблемы и горизонтального, и вертикального разграничения без учета сущности федерализма и местного самоуправления, предназначения системы сдержек и противовесов в конституционном государстве).

В этой связи и закрепленный в Конституции РФ в 2020 г. принцип единства системы публичной власти диссертант по сути использует для подтверждения потребности в

централизации, или обеспечения единства власти, посредством разграничения предметов ведения и полномочий (с. 116 дисс). Он напоминает о необходимости сочетания субординации и взаимного уважения, партнерства, солидарности (с. 117 дисс.) Более того, диссертант заявляет о необходимости поиска баланса централизации и децентрализации. Однако эти установки остаются сугубо декларативными. Опираясь на них, автор руководствуется лишь задачей централизации власти, о чем свидетельствуют выводы по работе.

Кроме того, при разграничении предметов ведения диссертант не учитывает их содержания и тем самым не проводит необходимого (!) различия между предметами ведения, направленными на вопросы организации власти (субъектов Федерации, муниципалитетов, формирования органов государственной власти) и связанными с предметом их деятельности, с непосредственно возложенными на них функциями в определённых сферах социальной жизни (образование, медицина, культура и пр.). Очевидно, что такое различие имеет конституционное значение (и обоснование).

**Во-вторых**, небесспорным выглядит предложенное авторов разграничение компетенции (предметов ведения и полномочий) по горизонтали. Совершенно точно определив центр проблемы – реализацию принципа разделения властей, он обращается лишь к вопросу о полномочиях Президента РФ.

Однако этого явно недостаточно для решения вопроса об эффективности сложившегося подхода к разграничению предметов ведения и полномочий между ветвями власти. Очевидно, что на этот вопрос не ответить без анализа полномочий Федерального собрания (хотя бы как единого органа, без разделения полномочий между его палатами), их соотношения с полномочиями Президента РФ, тем более что усиление роли Федерального Собрания позиционировалось в качестве одной из целей конституционной реформы. Действительно ли такие цели достигнуты? Нельзя обойти и вопроса о полномочиях Правительства РФ и их соотношении с полномочиями Федерального Собрания. На фоне усиления бюрократизации этот вопрос принял сегодня чрезвычайно острый характер (и, кстати, не только в российском правовом порядке). Наконец, усиление влияния Президента РФ на исполнительную власть во главе с Правительством РФ по результатам конституционной реформы неизбежно ставит вопрос и об оптимальном разграничении полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ. Без решения этих вопросов (хотя бы в рамках классической триады принципа разделения властей) гармоничной схемы «внутренней» организации государственной власти не решить.

Впрочем, отдельного упоминания заслуживают и выводы автора относительно полномочий Президента РФ. Диссертант полагает оправданным предоставление

Президенту РФ широчайшего объема полномочий, а нарушенный баланс ветвей властей вследствие усиления компетенции главы государства не считает существенным отклонением от нормы ст. 10 Конституции РФ, «поскольку законодательная и судебная функции четко отделены от полномочий Президента РФ и Правительства РФ» (с. 42 дисс). Он показывает, что - в отличие от периода дореволюционной Российской империи (!) – Президент РФ не осуществляет законодательной функции (которую осуществляет парламент), не осуществляет он и судебной власти (которую осуществляют суды) (с. 38-42 дисс.). Не слишком ли упрощенным является вывод автора? Президент РФ обладает широчайшими (политическими и правовыми) возможностями влияния на указанные ветви власти. Разве прямое влияние на формирование судейского корпуса, право «вето» на законодательный процесс и пр. не являются инструментами влияния на законодательную и судебную власть? Разве они не требуют глубокой оценки с точки зрения достаточности / недостаточности, чрезмерности полномочий Президента РФ?

**В-третьих**, в работе присутствуют далеко не однозначные выводы относительно разграничения предметов ведения между Федерацией и субъектами Федерации.

Прежде всего дополнительного обоснования заслуживает утверждение автора о техническом, а не политическом характере разграничения предметов ведения и полномочий. Конституция РФ очевидным образом исходит из обратного. Тот факт, что полномочия субъектов Федерации носят сегодня скорее «исполнительский» характер, заслуживает, скорее, осмысления, а не «слепого» принятия в качестве научной истины. Является ли это исключительно последствием централизации власти в России либо это общая тенденция, характерная для многих федеративных государств? Нельзя забывать и о современных концепциях федерализма, учитывающих эту тенденцию, в том числе о концепции исполнительного федерализма. Каким образом эта тенденция, если она присутствует, может повлиять на саму идею федерализма, если учесть, что полномочия – ее центральный нерв? Какова практика иных федеративных государств по этому вопросу?

Дополнительного обоснования требуют и выводы автора относительно исключительной компетенции субъектов РФ (с. 76-78 дисс). Действительно, ст. 73 Конституции РФ ставит вопрос о предметах исключительного ведения субъектов Федерации в опосредованную зависимость от дискреции федерального законодателя, но не отменяет самой категории исключительного ведения, наличие которой несет определённый, направленный на защиту принципа федерализма, смысл. Оттого автору следовало бы дать развёрнутое обоснование тому, почему необходимо фактически отказаться от этого конституционного института, не ограничиваясь принципом

государственного суверенитета. В обратном случае такой отказ выглядит не законодательной дискрецией, а политическим волюнтаризмом.

Наконец, дополнительного разъяснения требует и предложение об использовании договорного механизма разграничения полномочий между Федерацией и субъектами Федерации (четвертое положение, выносимое на защиту, с. 83, 150 -153 дисс.). Насколько это предложение соответствует общему замыслу работы? Не опасается ли автор, что в условиях чрезмерной – поддерживаемой им – централизации государственной власти этот механизм установит (или укрепит?) «феодалный» форма отношений между центром и регионами?

**В-четвертых**, небесспорными выглядят и предложения автора о разграничении предметов ведения и полномочий между государством и местным самоуправлением.

Прежде всего, категорическое неприятие вызывает используемый автором подход, основанный на общности доводов по разграничению полномочий в отношении федерализма и местного самоуправления. В конечном счете проведенное им разграничение по отношению к местной власти выглядит не только как упрощенное, но и как совершенное по остаточному принципу, без погружения в проблему сущности местного самоуправления.

Кроме того, вряд ли обоснованно утверждение диссертанта о том, «юридическая форма «федерализма»... гораздо «сильнее», чем конституционный институт «местного самоуправления». Конституционный принцип федерализма требует большей степени самостоятельности субъектов РФ, чем принцип местного самоуправления – автономии муниципалитетов» (с. 65 дисс.). «Если сравнивать некий «конституционный вес» гарантий, то гарантии самостоятельности субъектов РФ гораздо более значительны, чем гарантии самостоятельности муниципалитетов... Можно ли сравнивать «государственный суверенитет» с «самостоятельностью населения по решению вопросов местного значения»?!» (с. 86 дисс.) Однако федерализм и местное самоуправление - это разнопорядковые явления, невзирая на их общую способность обеспечить децентрализацию власти. Оттого и ставить вопрос подобным образом ошибочно. Значимость местного самоуправления и «внедрение в общественное сознание» данного факта обусловлено настоятельной потребностью в построении демократического государства, без которого невозможно не только воплотить идею народовластия (приблизиться к воплощению), но и построить федерализм.

Помимо этого, дополнительного обоснования требует идея автора о сходстве предметов исключительного ведения субъектов Федерации и вопросов местного значения. Такая аналогия не только упрощает федеративный статус регионов, но и демонстрирует недостаточное понимание того, что есть «вопросы местного значения» (без обращения к



бессмысленному вопросу о том, можно ли их отделить от вопросов государственного значения).

Далеко небесспорным является и вывод автора о соотношении конституционного и законодательного перечня вопросов местного значения. По его мнению, законодатель «не вправе излишне расширять круг «вопросов местного значения» до числа, в десятки раз превышающего конституционную норму, во всяком случае, в силу принципа верховенства Конституции РФ...». как основного закона государства (с. 132 дисс., с. 22 автореф.). Однако в сложившемся (прочно устоявшемся!) толковании ст. 132 Конституции РФ – без обращения к проблемам ее соотношения со ст. 130 - закрепляет лишь отдельные, гарантируемые Конституцией РФ вопросы местного значения, оставляя все иные вопросы на усмотрение государства в лице законодателя. Это ставит под сомнение – в соответствующей части - обоснованность восьмого положения, выносимого на защиту.

Более глубокого обоснования требует и вывод о необходимости установления предметов совместного ведения субъектов Федерации и муниципальных образований (с. 93-98 дисс., с. 19-20 автореф.). Не отрицая наличия отдельных вопросов, объективно требующих совместного участия (управление природными ресурсами, например), следует учесть, что в большинстве случаев такие вопросы определяются политическими причинами - стремлением к централизации власти, что неизбежно влечет сокращение сферы собственной компетенции (вопросов местного значения). Сложность проблемы собственной компетенции ярко демонстрирует и практика КС РФ (постановления № 26-п от 13 октября 2015 г., № 13-П от 26 апреля 2016 г., № 27-П от 30 мая 2023 г.), к которой автору следовало бы обратиться.

Автору следовало бы представить и дополнительную аргументацию предложению о введении договорного механизма разграничении полномочий между регионами и муниципалитетами, учитывая сложившийся – во многом негативный - опыт его действия в отношениях районов и поселений, существующие конституционные ограничения, а также последствия для местного самоуправления в условиях «особого» состояния федерализма в России (с. 162 дисс., с. 33 автореф.).

Наконец, не менее спорным является и утверждение диссертанта о том, что неизбежный (в силу временного характера) отказ от полномочий высшего должностного лица субъекта РФ по досрочному прекращению полномочий главы муниципалитета создаст условия для перехода (возвращения) к прямым выборам глав муниципальных образований (третье положение, выносимое на защиту, . Как известно, причина повсеместного распространения конкурсных (не-выборных) глав муниципальных образований заключается в ином – в предоставленном регионам праве влиять на выбор

муниципалитетами модели замещения должности главы, причем в том числе на безальтернативной основе.

**В-пятых, отдельные сомнения** вызывает методологический подход автора к построению «основ» разграничений компетенции. Многие выводы Ефимова Г.А. основаны на исключительном аргументе их *целесообразности* в сложившихся условиях усиления государственной власти. Означает ли это, что если бы автор писал в иных условиях, то и его выводы – вслед за реализуемой государственной политикой - носили бы иной, возможно прямо противоположный характер?

Не отрицая необходимости учета социальной действительности, следует, на наш взгляд, исходить из того, что такая действительность должна выступать основанием для научной рефлексии, анализа складывающегося опыта, его преимуществ и недостатков. Вырабатываемые *наукой* (!) решения должны иметь *научное обоснование* (!). И в этом контексте, например, как либеральная государственная политика 90-х годов, проводимая в условиях некритичного заимствования западных схем, многие из которых были признаны неприменимыми в самих западных правовых порядках, но по различным - не всегда связанным с общим благом - причинам защищались политической элитой того времени, так и современная государственная политика централизации, *однаково* являются для науки фактами, требующими критического анализа (на что, кстати, обращает внимание и сам автор (с. 119 дисс) и осмысления. Результатом такого анализа может быть как оправдание, так и, наоборот, отказ от тех или иных принципов, на которых они были основаны. Но без научного обоснования опора на тенденцию централизации выглядит, к сожалению, не более чем апологетика, т.е. оправдание действий политической власти (политической элиты). А это, в свою очередь, ставит вопрос о научной добросовестности и моральной ответственности ученого (исследователя) и, в конечном счете, о доверии к науке, в данном случае - к науке конституционного права!

В работе имеются иные недостатки, требующие внимания: нерелевантная содержанию цель работы (с. 7 дисс.), противоречивые суждения о соотношении компетенции и предметов ведения (с. 32-38 дисс.), неточность отдельных терминов («сущность (?) института разграничения предметов ведения», «методологическое (?) противоречие» (седьмое положение, выносимое на защиту), «учредительная власть» (!) субъектов Федерации и муниципалитетов (с. 69 дисс.)), ошибочность утверждения о том, что «федеративная форма предопределялась развитыми феодальными отношениями» применительно к унитарной (!) Франции (с. 51 дисс.) и др.

Отмеченные и другие недостатки не умаляют значимости проведенного исследования, подчеркивают самостоятельный подход автора, проделанную им научную работу.

Сказанное позволяет прийти к выводу о том, что диссертация Ефимова Г.А. на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему ««Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти», соответствует требованиям, предъявляемым к диссертационным работам на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а сам автор, Ефимов Георгий Алексеевич, заслуживает присвоения искомой степени кандидата юридических наук.

Автореферат и публикации в полной мере отражают основные положения, раскрываемые в диссертации.

**Официальный оппонент:**

Доцент кафедры

конституционного и муниципального права

Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,

доктор юридических наук по научной специальности

5.1.2. - Публично-правовые (государственно-правовые) науки



 / Баженова Ольга Ивановна /

28 марта 2024 г.

**Отзыв представила:** Баженова Ольга Ивановна, доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. Адрес организации: 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13 (4-й учебный корпус); тел. (495) 939-29-03, e-mail: [office@law.msu.ru](mailto:office@law.msu.ru). Адрес официального оппонента: 125481, г. Москва, ул. Планерная, д.12 корп. 6 кв. 118, [bz@lokip.ru](mailto:bz@lokip.ru).