

В диссертационный совет 24.2.435.03 на базе
ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»
305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации
Ефимова Георгия Алексеевича

«Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти»,
представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки

Актуальность темы настоящего диссертационного исследования обусловлена конституционно-правовой динамикой организации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Связанные изменения в 2020 г. повлекли за собой возникновение института единой системы публичной власти как на уровне конституционного, так и законодательного регулирования. При этом нуждаются в концептуальном осмыслении и практическом решении вопросы как институциональной организации механизма публичной власти, так и осуществления функций и взаимодействия между ее структурными элементами. Диссертационное исследование Г.А. Ефимова, анализирующего указанные вопросы, представляет большой интерес и является актуальным. Автор подробно рассматривает их, используя правовые, научные и информационные источники.

Среди наиболее интересных положений работы, отражающих ее новизну, следует выделить обоснование необходимости соблюдения баланса между стабильностью и гибкостью в определении предметов ведения субъектов РФ и муниципальных образований (п. 4 Положений, выносимых на защиту); авторскую методику конкретизации положений статей 71-73, 76 и

132 Конституции РФ в федеральных законах об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ и муниципальных образованиях, кодексах РФ и других специальных законах (п. 7 Положений, выносимых на защиту); идею о необходимости соблюдения императива субсидиарности в определении механизма разграничения предметов ведения и полномочий применительно к органам исполнительной власти (п.9 Положений).

Диссертационное исследование, исходя из содержания положений, выносимых на защиту, содержит и иные заслуживающие внимания теоретические конструкции и практические предложения. Содержание работы, отраженное в автореферате, позволяет сделать вывод о логичной структуре исследования, последовательном достижении поставленных диссертантом задач.

С учетом серьезности и основательности выдвигаемых автором положений, хотелось бы, вместе с тем, уточнить позицию автора по одному из вопросов в процессе защиты диссертации.

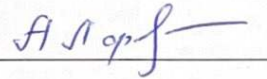
В частности, в Положении 5, выносимом на защиту автор утверждает о необходимости стремления к максимально полному разграничения предметов ведения и полномочий, так как «область совместного ведения создает конкурирующую среду, которая чревата потенциальными конфликтами». Вместе с тем, как российская, так и зарубежная практика функционирования институтов публичной власти показывает необходимость совместного решения целого ряда комплексных вопросов, которое сложно обеспечить на одном уровне власти – сюда можно отнести, например, социальное обслуживание населения, предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, и многие другие. Не логичней было бы, в этой связи, говорить о максимально полном разграничении полномочий, но не предметов ведения как комплексных категорий?

В заключение следует отметить, что исходя из содержания автореферата, представляемое к защите диссертационное исследование носит

творческий характер, обладает достаточным уровнем теоретической, практической значимости и новизны, содержит глубокий научный анализ рассматриваемых в нем проблем. Диссертация соответствует критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 25.01.2024 г.), а ее автор - Г.А. Ефимов заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Заместитель декана факультета права по научной работе,
профессор департамента публичного права,
факультет права, «Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук (12.00.02), доцент

Ларичев Александр Алексеевич



11 марта 2024 года

Почтовый адрес:
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»,
109028, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3, оф. 208а,
+7 (495) 7729590*28644, alarichev@hse.ru



Подпись заверяю

Специалист по персоналу
Управления персонала
Неудачин П.Е.

В диссертационный совет 24.2.435.03
на базе ФГБОУ ВО «Юго-Западный
государственный университет» по
адресу: 305040, г. Курск, ул. 50 лет
Октября, 94, конференц-зал.

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Ефимова Георгия Алексеевича на тему «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (г. Курск: ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», 2024)

Актуальность темы диссертационного исследования Георгия Алексеевича Ефимова определяется теоретической и прикладной значимостью проблем правового регулирования и организации общественных отношений, складывающихся при реализации конституционного принципа единства системы публичной власти и гарантировании на его основе разграничения предметов ведения и полномочий.

Диссертант справедливо утверждает, что в настоящее время «проблематика разграничения предметов ведения и полномочий сопряжена с наиболее проблемной сферой взаимодействия государственной и муниципальной власти, где противоречие между единством системы публичной власти и самостоятельностью муниципальных образований по решению вопросов местного значения проявляется наиболее ярким образом» (с. 3). Данное обстоятельство предопределило основную цель исследования, которую автор совершенно справедливо увязал с необходимостью разработки теоретических основ и формирования научных представлений о конституционном принципе единства системы публичной власти в контексте разграничения предметов ведения и полномочий, а также выявления проблем и

разработки выводов и предложений для конституционной теории, законодательства и правоприменительной практики.

Новизну диссертационного исследования Г.А. Ефимова определяют впервые достигнутые результаты в области комплексного научного анализа в области разграничения предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти, имеющих как теоретическое, так и прикладное значение для совершенствования системы правового регулирования и организации общественных отношений в рассматриваемой сфере.

Вызывают интерес и заслуживают поддержки выводы и положения диссертации о необходимости:

- уточнения принципа единства системы публичной власти в механизме разграничения предметов ведения и полномочий, а также обеспечения разумного баланса между конкуренцией и сотрудничеством ветвей и уровней публичной власти;

- внедрения авторской методики конкретизации положений статей 71–73, 76 и 132 Конституции РФ в федеральных законах об общих принципах организации публичной власти в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, кодексах Российской Федерации и других специальных законах;

- совершенствования законодательства, направленного на обеспечение баланса статичности и подвижности полномочий органов власти Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований и ряд других предложений.

Достоверность результатов исследования обосновывается обширным эмпирическим материалом, комплексным междисциплинарным подходом к исследованию проблем правового регулирования и организации общественных отношений, складывающихся при реализации конституционного принципа единства системы публичной власти и гарантировании на его основе разграничения предметов ведения и полномочий.

В то же время автору в ходе публичной защиты следует более подробно разъяснить свою позицию о содержании и возможных направлениях совершенствования «конституционно-правового обеспечения механизма движения полномочий по воле законодательной учредительной власти или

органов народного представительства» (с. 9). Высказанное замечание носит рекомендательный характер и не влияет на высокую положительную оценку представленной работы.

Анализ автореферата позволяет утверждать, что диссертация Ефимова Георгия Алексеевича на тему «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти», представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задач, имеющих важное значение для дальнейшего развития юридической науки. Диссертация соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, а ее автор, Георгий Алексеевич Ефимов, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по указанной специальности.

Профессор кафедры административно-правовых дисциплин федерального казенного образовательного учреждения высшего образования «Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний», доктор юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

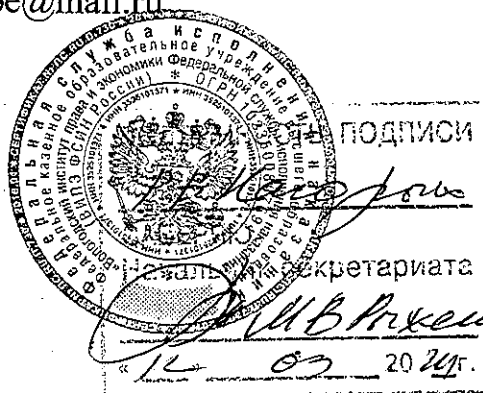
Нагорных Роман Вадимович



«12» марта 2024 года

12.00.14-Административное право;
административный процесс
Нагорных Роман Вадимович,

Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования «Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний», 160002, г. Вологда, ул. Щетинина, д. 2
Тел.: +7 (911) 543-44-44, E-mail: nagornikh-vipe@mail.ru



ОТЗЫВ

**на автореферат диссертации Ефимова Георгия Алексеевича
на тему: «Разграничение предметов ведения и полномочий в
механизме реализации конституционного принципа единства системы
публичной власти», представленной на соискание ученой степени
кандидата юридических наук по специальности:**

**5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.
(Курск, 2024, 26 с.)**

Тема диссертационного исследования Г.А. Ефимова представляется актуальной и важной, обусловленной необходимостью сохранения организационной и компетенционной самостоятельности органов местного самоуправления, вытекающей из смысла положений статьи 12 Конституции РФ в условиях введения в отечественную правовую систему конституционного принципа единства системы публичной власти. Данное обстоятельство оказывает существенное влияние на конституционный, законодательный и договорный механизмы разграничения предметов ведения и полномочий, стимулирует законодателя к большей унификации правового регулирования при сохранении определенной специфики отношений субъектов РФ и муниципалитетов. Нуждаются в уточнении юридические формулировки, характеризующие предметы ведения, компетенцию, полномочия, функции, права и обязанности публично-территориальных образований, государственных и муниципальных органов. Требуют совершенствования правовые модели механизма их взаимодействия, включая статичную фиксацию полномочий и гарантии их подвижности для достижения целей большей эффективности функционирования публичной власти.

Соискателем последовательно раскрыты теоретическая, методологическая, правовая, эмпирическая основы исследования, а также предмет и объект исследования (с. 5-8 автореферата). Удачно составленная структура работы и выбранная методология позволили диссертанту полно и системно раскрыть вопросы темы и изложить авторскую позицию на анализируемые проблемы конституционно-правовой науки. Выводы и

предложения, изложенные в автореферате, подтверждают самостоятельный характер работы, безусловно, обладают новизной и практической значимостью.

Диссертантом предпринята успешная попытка комплексного конституционно-правового исследования механизма разграничения предметов ведения и полномочий субъектов РФ, муниципальных образований и их органов в условиях действия нового конституционного принципа единства системы публичной власти, полученные результаты содержатся в положениях, выносимых на защиту (с. 10-14 автореферата).

Результаты исследования отражены в пяти научных статьях, опубликованных в журналах из перечня ВАК при Минобрнауки России, научной статье в журнале, размещенном на международной наукометрической платформе Web of Science, пяти научных работах в других изданиях, входящих в национальную библиографическую базу данных «Российский индекс научного цитирования».

Вместе с тем, в автореферате содержится ряд положений, которые либо не до конца проработаны, либо не в полной мере освещены в силу ограниченности объема автореферата:

1. Принимая во внимание, что соискатель не упоминает в своей работе монографии известных ученых Лазарева Б.М. «Компетенция органов управления» и Тихомирова Ю.А. «Теория компетенции», которые являются реперными точками для большинства исследователей компетенции, хотелось бы, чтобы диссертант на публичной защите пояснил, во-первых, чем авторская теоретико-методологическая модель разграничения терминов «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция» о которой идет речь в первом положении, выносимом на защиту и в первой главе диссертации (с. 10), выгодно для науки и качественно, то есть по-новому, отличается от концепций, разработанных в трудах вышеуказанных ученых. Во-вторых, учитывая утверждение автора о том, что «предметы ведения являются «источником» полномочий» (с. 10), хотелось бы выяснить как соискатель относится к тому, что в настоящее время, согласно сведениям, приведенным на официальном

сайте Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению «160 отраслевых федеральных законов содержат как полномочия по решению вопросов местного значения, так и полномочия и права за пределами вопросов местного значения, 18 отраслевых федеральных законов содержат только полномочия и права за пределами вопросов местного значения».

2. Утверждение автора в 6 положении, выносимом на защиту, что «институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не должен толковаться правоприменительной практикой как непреодолимое препятствие для установления разнообразных моделей взаимодействия субъектов РФ и муниципальных образований» (с. 12-13) само по себе не вызывает споров поскольку на эту тему написано великое количество научных работ об организационном, финансовом, имущественном и ином взаимодействии вышеуказанных органов. Однако данное утверждение, с точки зрения научной новизны, не дает представления (по крайней мере из содержания автореферата) о том, какие модели компетенционного взаимодействия, помимо института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, имеет ввиду и предлагает для внедрения в практику автор.

В целом, содержание автореферата диссертации Георгия Алексеевича Ефимова в полной мере отвечает требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Из него можно сделать вывод, что диссертация Ефимова Г.А. «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти» является самостоятельной, обладающей внутренним единством научно-квалификационной, творческой работой на актуальную тему, имеющую научно-теоретическое и практическое значение, отвечает критериям, предъявляемым к диссертационным исследованиям на соискание ученой степени доктора юридических наук, закрепленным в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от

24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 11.09.2021) «О порядке присуждения ученых степеней», а ее автор Ефимов Георгий Алексеевич заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки.

15.03.2024

Колесников Андрей Владимирович

Профессор кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук (5.1.2. публично-правовые (государственно-правовые) науки) доцент, почетный работник высшего профессионального образования РФ



Подпись *Колесникова*
УДОСТОВЕРЯЮ
Начальник управления кадрового и документационного обеспечения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Венесюк И.В. Сташев



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»
410056, Саратовская область, город Саратов, ул. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3.
Тел.: +7 (8452) 299071
Сайт: <http://www.сгюа.рф/>
E-mail: post@ssla.ru

О Т З Ы В

на автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук **Ефимова Георгия Алексеевича** на тему «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти» (специальность 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)), Курск, 2024

Разграничение предметов ведения в федеративном государстве – тема, находящаяся на пике общественных дискуссий. К тому же динамичность социальных процессов каждый раз готовит новые условия к пересмотру устоявшегося баланса полномочий между уровнями публичной власти. В Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти приобрело дополнительную актуальность в связи с конституционной реформой 2020 года, на обеспечение которой направлены многие федеральные законы, принятые за непродолжительный период времени (многие из них коснулись вопросов организации публичной власти). Указанные обстоятельства обуславливают актуальность, востребованность и современность исследования Ефимова Георгия Алексеевича.

Основная цель исследования – разработка теоретических основ и формирование научных представлений о конституционном принципе единства системы публичной власти в контексте разграничения предметов ведения и полномочий, выявление проблем и разработка на основе данных результатов выводов и предложений для конституционной теории, законодательства и правоприменительной практики. Анализируя диссертацию и автореферат, можно сделать вывод, что цели и задачи исследования Г.А. Ефимовым достигнуты.

Научная новизна диссертации заключается в том, что представленная диссертация является одной из первых работ, посвященных научному анализу разграничения предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти, который

получил непосредственное выражение в Конституции РФ вследствие конституционных поправок от 2020 года.

Элементами научной новизны обладают следующие теоретические и прикладные результаты проведенного исследования:

- определено значение принципа единства системы публичной власти в механизме разграничения предметов ведения и полномочий, сделан вывод о необходимости обеспечения разумного баланса между конкуренцией и сотрудничеством ветвей и уровней публичной власти;
- представлен авторский подход к институту участия вышестоящих уровней публичной власти в реализации государственной кадровой политики, доказана необходимость в долгосрочной перспективе расширительного использования всеобщих, равных и прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ и глав муниципальных образований;
- предложена авторская методика конкретизации положений статей 71-73, 76 и 132 Конституции РФ в федеральных законах об общих принципах организации публичной власти в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, кодексах Российской Федерации и других специальных законах;
- доказана необходимость конституционно-правового обеспечения механизма движения полномочий по воле законодательной учредительной власти или органов народного представительства,
- выявлены пути совершенствования законодательства, направленного на обеспечение баланса статичности и подвижности полномочий органов власти Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;
- введены в научный оборот авторские трактовки понятий «разграничение полномочий по предметам ведения», «полномочия государственных органов в сфере местного самоуправления».

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что в нем доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений о категориях «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» и «функции»; изложены концептуальные положения о механизме разграничения

предметов ведения и полномочий; раскрыты исторические предпосылки и современное состояние правового обеспечения разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями, их органами; обоснована необходимость совершенствования конституционно-правового механизма обеспечения единства системы публичной власти посредством разграничения предметов ведения и полномочий.

В то же время обратим внимание. На с. 11 автор указывает на конкурентные отношения ветвей власти, при этом добавляя лишний комментарий, что они «должны быть исключительно мирными». Кроме того, интересно было бы знать аргументированное мнение относительно принципа субсидиарности в системе разделения властей. В мире различаются его содержательные характеристики, поэтому автор должен представить свой комментарий о пути развития российского федерализма на современном этапе.

В целом диссертация **Ефимова Георгия Алексеевича** на тему «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти» отвечает требованиям, предъявляемым к такому виду работ Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842 (ред. от 25.01.2024 г.) «О порядке присуждения ученых степеней». Автор заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Заведующий кафедрой «Уголовное право»,
доктор юрид. наук (12.00.02), профессор

Г.Б. Романовский

Подпись Г.Б. Романовского заверяется
Ученый Секретарь Ученого Совета
Пензенского государственного университета



О.С. Дорофеева

18.03.2024г.

ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»
Адрес: Россия, 440026, г.Пенза, ул.Красная, 40
Тел.: (841-2) 66 60 01
Факс: (841-2) 66 63 32
e-mail: cnit@pnzgu.ru;
URL: <http://www.pnzgu.ru>

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Ефимова Георгия Алексеевича на тему: «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки). Курск, 2024.

Вопросы нормативной реализации принципа единства системы публичной власти с момента его появления в Конституции РФ были, есть и будут еще долгое время предметом многочисленных исследований, дискуссий и даже споров. Президент РФ, обозначая необходимость закрепления в Конституции РФ принципов единой системы публичной власти, в своем послании Федеральному собранию России в 2020 году, указал на две очень важные цели названного принципа - построение эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами. При одновременном расширении и укреплении полномочий и реальных возможностей местного самоуправления - самого близкого к людям уровня власти. В этом контексте диссертационное исследование Ефимова Георгия Алексеевича, посвященное поиску оптимальных механизмов разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти является актуальной и интересной. Несомненно, что действующий механизм разграничения предметов ведения и полномочий, построенный на положениях ст. ст. 71-73, 132 Конституции РФ, конституционные положения нормах отраслевого законодательства не является идеальным, а порой даже очевидно спорным, что проявляется как в рамках правоприменительной практики деятельности органов власти, так и много численных примерах судебной практики. В этой связи исследование конституционно-правового, законодательного и договорных механизмов разграничения предметов ведения и полномочий, с выработкой конкретных предложений по совершенствованию в этой части как правовой доктрины, так и сложившейся практики правоприменения моделей нормативного закрепления обуславливают востребованность и актуальность диссертационной работы Г. А. Ефимова.

При анализе текста автореферата диссертации прослеживается внимание автора к уже имеющимся достижениями и работам известных ученых-исследователей, присутствуют многочисленные примеры личного участие автора в исследовании отдельных аспектов диссертационного исследования, и в формировании авторских выводов и предложений.

Исходя из текста автореферата можно сделать вывод о том, что в нем сформулированы основные принятые единицы диссертационного исследования: объект, предмет, рабочая гипотеза, цель своего исследования. Автор достаточно корректно использует известные научные методы обоснования полученных результатов, выводов и

рекомендаций.

Несомненным преимуществом диссертационного исследования является представление его итогов на многочисленных научных мероприятиях, а наличие авторских конструктивных предложений позволяет их включать в учебный процесс при преподавании дисциплин конституционно-правового содержания.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что представленная диссертация является одной из первых работ, посвященная проблематике разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти после внедрение в российское нормативное пространство конституционного принципа единства системы публичной власти.

Основные научные результаты диссертационного исследования, нашли отражение в 11 публикациях автора, включая 5 статей, опубликованных в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ, что еще раз свидетельствует о достаточной апробации результатов диссертационного исследования Г. А. Ефимова.

Вместе с тем, как любое научное, творческое исследование диссертация Ефимова Георгия Алексеевича на тему: «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти» на наш взгляд не лишена целого ряда спорных и дискуссионных положений, недочётов и резервов для совершенствования.

1. Предмет исследования (стр.5) определен как «конституционные и иные правовые нормы, регулирующие порядок разграничения предметов ведения и полномочий Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и их органов как элементов единой системы публичной власти; правоприменительная практика; доктринальные положения конституционного и муниципального права». Представляется, что данное изложение предмета диссертационного исследования нуждается в пояснении, поскольку ни ст. 132 Конституции РФ, ни положения Федеральных законов от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а также текст заключения Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» не включает публичные образования (РФ, субъекты РФ и муниципальные образования) в единую систему публичной власти. Данная система состоит исключительно из органов власти федерального, регионального и муниципального уровня. В рамках публичной защиты представляется уместным соискателю уточнить свою позицию относительно понятия категории «Единая система публичной власти», ее структуры и конечно же содержания.

2. Исходя из оглавления диссертационного исследования и текста автореферата можно сделать вывод о значительном уклоне текста исследования в

сторону разграничения предметов ведения, полномочий лишь между двумя уровнями власти: субъектами РФ и муниципальными образованиями. Вместе с тем, заявленная тема исследования предполагает раскрытие доктринальных, законодательных, правоприменительных положений относительно всех трех уровней власти, включая и федеральный уровень власти. В этой связи нельзя не вспомнить Особое мнение судьи Конституционного суда РФ А.Н. Кокотова, изложенное по итогам вынесенного Постановления Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П), в котором очень метко было отмечено «если местное самоуправление является естественным союзником государственного центра, то зачем отдавать его «в полон» регионам? Сказанное не означает, что для современной России муниципальные образования важнее субъектов Российской Федерации, а местное самоуправление важнее федерализма. Для страны важен и подлинный федерализм, и подлинное местное самоуправление, уравновешивающие друг друга в конституционной конструкции власти». В ходе публичной защиты хотелось бы узнать, рассматривал ли диссертант в работе механизм разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами и между федерацией и муниципальными образованиями? Какие выводы сделаны автором диссертации по данной проблематике?

3. Требуется дополнительное обоснование положения 3, выносимое на защиту, в котором диссертант утверждает, что институты участия Президента РФ в назначении и освобождении от должностей руководителей субъектов РФ, равно как и высших должностных лиц субъектов РФ в досрочном прекращении полномочий выборных глав муниципальных образований – временное явление, обусловленное спецификой современного этапа конституционного развития страны и в долгосрочной перспективе должны будут прекратить свое существование за исключением экстраординарных случаев федеральной интервенции или аналогичного вмешательства государства в дела местного самоуправления. Ну, во-первых, хотелось бы все-таки узнать, как долго ждать обозначенную долгосрочную перспективу? А во-вторых, в обоснование своего положения автор диссертации ссылается на историко-правовой опыт России и практику ряда зарубежных стран. Может ли автор конкретизировать о каком опыте России и зарубежных стран идет речь, а также насколько этот опыт применим к современному состоянию «централизации» власти на фоне появления категории «единая система публичной власти»?

4. На страницах автореферата автор диссертации неоднократно упоминает об институте совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований. Однако, автору отзывается такой институт неизвестен, поскольку общепризнанно, что объем компетенции муниципальных образований и органов местного самоуправления подразделяется на вопросы местного значения, собственная инициативная компетенция органов местного самоуправления, институт наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления и участие органов местного самоуправления в реализации государственных полномочий, не переданных в порядке ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В связи с этим закономерен вопрос, что это за совместное ведение субъектов РФ и муниципальных образований, чем оно

предусмотрено и есть ли примеры закрепления и реализации данного института совместного ведения в практике субъектов РФ и муниципальных образований?

Общий вывод: Представленный автореферат диссертации в целом отвечает предъявляемым к нему требованиям, высказанные замечания и предложения требуют своего пояснения в ходе публичной защиты в диссертационном совете положений диссертации на тему «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти», итоги которой могут быть основанием для присуждения Георгию Алексеевичу Ефимову искомой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

20.03.2024 г.

Профессор кафедры конституционного права
ФГБОУ ВО «Уральский государственный
юридический университет им. В.Ф. Яковлева»,
доктор юридических наук, профессор
(специальность 12.00.02 конституционное право,
муниципальное право)



О.А. Кожевников

ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева», кафедра конституционного права
Адрес: 620034, г. Екатеринбург, ул. Колмогорова, 54, к. 314
Телефон: +7 (343) 367-40-67
E-mail подразделения: kp@usla.ru



УДОСТОВЕРЯЮ

О. В. ПОРЬВАЕВА

О Т З Ы В

на автореферат диссертации

Ефимова Георгия Алексеевича по теме

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

Эффективность деятельности органов публичной власти во многом обуславливается работоспособностью механизма взаимодействия ее элементов. Конституционная реформа 2020 года, стремясь усилить единство публичной власти, сохранила конституционную модель независимости (самостоятельности) муниципальных органов, что стало причиной обострения проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Единство системы публичной власти вызывает потребность научного осмысления сложившегося баланса полномочий между органами публичной власти всех ветвей и уровней, критериев разграничения предметов ведения и полномочий, отечественного и зарубежного опыта взаимоотношений федерации, ее субъектов и муниципалитетов. Сказанное предопределило как сферу научного интереса соискателя, так и актуальность темы диссертационного исследования Ефимова Георгия Алексеевича.

Заявленная цель диссертационного исследования достигается путем решения, поставленных задач (с. 6-7). Диссертантом раскрыты теоретическая, методологическая и правовая основы, эмпирическая база, а также определены объект и предмет исследования. Однако некоторые нарекания вызывают перечни источников (с. 8) как правовой основы исследования (место правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации), так и эмпирической базы (перечни конституционных актов).

Кроме того, полагаю, что теоретическую основу, следовало включить во введение научного труда, наряду с актуальностью темы, характеристикой степени научной разработанности, и т.д. (с. 16, раздел «II. Основное содержание работы»), что может способствовать повышению уровня научного исследования.

Следует отметить удачное структурное построение диссертационного исследования: от научного осмысления теоретико-методологических основ исследования механизма разграничения предметов ведения и полномочий в науке конституционного права (глава 1) автор последовательно переходит к исследованию конституционно-правовых институтов в разграничении предметов ведения и полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями (глава 2), а также проблем совершенствования правового обеспечения единства системы государственной и муниципальной власти при разграничении предметов ведения и полномочий (глава 3).

Тем не менее, представляется, что глава 1 диссертационного исследования выходит за рамки только науки конституционного права. В этой связи ее наименование должно быть расширено. Оптимальным вариантом представляется употребление в наименовании главы научного труда таких словосочетаний как «юридическая наука» либо «публично-правовая (государственно-правовая) наука».

Ряд предложений автора является целесообразным и обоснованным, их значимость не вызывает сомнений. Так, следует позитивно оценить и поддержать предложения, идеи и выводы, посвященные:

- терминологическим изысканиям автора, способным обогатить публично-правовую (государственно-правовую) науку;
- признанию необходимости разумного баланса между конкуренцией и сотрудничеством ветвей и уровней публичной власти;
- гибкости предметов ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и оценке указанной сферы как конкурирующей среды;
- авторским представлениям института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; и др.

Наиболее интересной видится попытка диссертанта доказать необходимость конституционно-правового обеспечения механизма движения полномочий по воле законодательной учредительной власти или органов народного представительства.

Практическая значимость диссертационного исследования выражается в том, что теоретические положения, содержащиеся в тексте работы, могут быть использованы в основе совершенствования конституционного законодательства и правоприменительной практики, связанных с разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями и их органами (должностными лицами).

Вместе с тем, высоко оценивая диссертационное исследование Г.А. Ефимова, следует отметить содержащиеся в нем неточности и спорные положения:

1. В целом соглашаясь с конкурентными отношениями ветвей власти, вытекающими из конституционного принципа разделения власти (п. 2 положений, обладающих научной новизной), следует отменить, что:

- конкуренция присутствует между всеми ветвями власти, а не только в отношении исполнительных органов, а особый конституционный статус присутствует не только у народного представительства и судов (с. 10), но и у иных органов государственной власти;

- автором не полностью учтены особенности модели конституционного принципа разделения власти в Российской Федерации, что приводит не к полновесной картине при оценке содержания модели разграничения предметов ведения и полномочий.

2. Невозможно согласить с утверждением соискателя по оценке участия Президента Российской Федерации в назначении и освобождении от должностей руководителей субъектов Российской Федерации, а также высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в досрочном прекращении полномочий выборных глав муниципальных образований (п. 3 положений, обладающих научной новизной).

Представляется, что такая форма организации и деятельности органов публичной власти:

- неоднократно показывала свою эффективность;
- являет собой особенность российской модели функционирования публичной власти, которая прошла апробацию на протяжении относительно уже продолжительного периода, что противоречит утверждению о временном характере явления.

3. Несколько противоречива авторская трактовка категории «компетенция» (п. 1 положений, обладающих научной новизной; глава 1 диссертационного исследования).

Включение в данное явление такой составляющей как «функция» требует от соискателя: во-первых, уточнения (дефиниции) «функция», а, во-вторых, проведение соотношения с категориями «предметы ведения» и «полномочия» (целесообразно провести данное разграничение на примере органа (должностного лица), определенного Конституцией Российской Федерации).

4. Утверждение соискателя о разногласиях сторонников англосаксонской и романо-германской моделей местного самоуправления находящих свое отражение в отечественных законодательных моделях и судебных решениях (с. 20) требует своего разъяснения. Такой вывод может быть сделан только при условиях противоречивой правоприменительной практики либо конкуренции правовых норм, что не только должно быть отражено в диссертационном исследовании, но и может претендовать на научную новизну и весомый вклад в практическую значимость научной работы.

Изложенное позволяет сделать вывод, что работа Ефимова Георгия Алексеевича по теме «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства публичной власти», отвечает всем критериям, которым должно отвечать исследование, представленное на соискание ученой степени, установленным Положением о присуждении ученых степеней, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

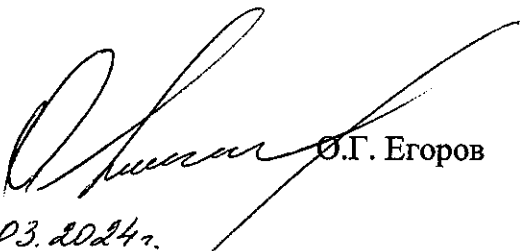
Начальник учебного отдела
ФГКОУ ВО «Сибирский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»
кандидат юридических наук, доцент
*12.00.02 - Конституционное право;
муниципальное право*


Сергей Александрович Пунтус

почтовый адрес: 660131, г. Красноярск,
ул. Рокоссовского, 20
электронная почта: puntus_sergey@mail.ru
телефон: 8-908-026-44-79

Подпись С.А. Пунтуса удостоверяю.
Начальник отделения делопроизводства и режима
ФГКОУ ВО «Сибирский юридический институт
Министерства внутренних дел
Российской Федерации»




О.Г. Егоров
25.03.2024г.

ОТЗЫВ

**на автореферат диссертации Ефимова Георгия Алексеевича
на тему: «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме
реализации конституционного принципа единства системы публичной
власти», представленную на соискание ученой степени доктора
юридических наук по специальности 5.1.2 «Публично-правовые
(государственно-правовые) науки (юридические науки)»**

Диссертационное исследование Г.А. Ефимова посвящено одному из актуальных вопросов конституционного права – разграничению предметов ведения и полномочий. Этой проблеме придавалось большое значение на всех этапах становления российского федерализма и построения правового государства.

В современных условиях проблема разграничения предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти проявляется в новой коннотации. Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью учета нового конституционного принципа единства системы органов публичной власти при сохранившемся конституционном установлении ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Данное обстоятельство оказывает существенное влияние на конституционный, законодательный и договорный механизмы разграничения предметов ведения и полномочий, стимулирует законодателя к большей унификации правового регулирования при сохранении определенной специфики отношений субъектов РФ и муниципалитетов. Нуждаются в уточнении юридические формулировки, характеризующие предметы ведения, компетенцию, полномочия, функции, права и обязанности публично-территориальных образований, государственных и муниципальных органов. Требуют совершенствования правовые модели механизма их взаимодействия, включая статичную фиксацию полномочий и гарантии их подвижности для достижения целей большей эффективности функционирования публичной власти.

Перед учеными-государствоведами стоит задача научного осмысления единой системы публичной власти, формируемой в Российской Федерации после внесения конституционных поправок в 2020 году, выработки эффективного механизма разграничения предметов ведения и полномочий при реализации конституционного принципа единства системы публичной власти и качественного их правового регулирования. Именно этому отчасти посвящено диссертационное исследование Г.А. Ефимова.

Следует обратить внимание, что проблема, заявленная соискателем в теме исследования, имеет не только практическое, но и теоретическое значение. До настоящего времени в науке конституционного и муниципального права не выработано единого понимания важнейших в этой сфере теоретических понятий - компетенция, предметы ведения, полномочия органов публичной власти и т. д. Следствием такой ситуации стали различные подходы и федерального, и регионального законодателя к правовому закреплению публично-властных полномочий в сфере местного самоуправления. Все это доказывает актуальность и своевременность научного исследования Г.А. Ефимова, соискателю удалось сформулировать цель и задачи исследования, отражающие его оригинальность и позволившие сделать выводы и предложения, характеризующие новизну исследования.

Достоверности научных результатов в рамках поставленной цели комплексного исследования в немалой степени способствует избранная автором методология научного исследования – сочетание общенаучных и специально юридических методов.

В качестве основных научных результатов, вызывающих научный и практический интерес, можно выделить следующие:

– определено значение принципа единства системы публичной власти в механизме разграничения предметов ведения и полномочий, сделан вывод о необходимости обеспечения разумного баланса между конкуренцией и сотрудничеством ветвей и уровней публичной власти;

– представлен авторский подход к институту участия вышестоящих уровней публичной власти в реализации государственной кадровой политики, доказана необходимость в долгосрочной перспективе расширительного использования всеобщих, равных и прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ и глав муниципальных образований;

– предложена авторская методика конкретизации положений статей 71-73, 76 и 132 Конституции РФ в федеральных законах об общих принципах организации публичной власти в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, кодексах Российской Федерации и других специальных законах;

– доказана необходимость конституционно-правового обеспечения механизма движения полномочий по воле законодательной учредительной власти или органов народного представительства,

– выявлены пути совершенствования законодательства, направленного на обеспечение баланса статичности и подвижности полномочий органов власти Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;


– введены в научный оборот авторские трактовки понятий «разграничение полномочий по предметам ведения», «полномочия государственных органов в сфере местного самоуправления».

В целом, диссертация Г.А. Ефимова обладает всеми признаками научно-квалификационной работы, представляет собой законченное, тематически и логически целостное научное исследование. Выводы и рекомендации, сформулированные в автореферате диссертации, отличаются достоверностью и новизной, теоретической и практической значимостью.

Основные выводы и положения диссертации достаточно полно отражены научных трудах, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации; апробированы автором в выступлениях на конференциях в профессиональном научном сообществе. Результаты исследования могут быть использованы в

правотворческой и правоприменительной деятельности, а также в преподавании ряда учебных дисциплин.

Таким образом, диссертация на тему «**Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти**» соответствует требованиям, предъявляемым к научным квалификационным работам по специальности 5.1.2 - публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), согласно Положению о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 26 сентября 2022 г.), а ее автор **Ефимов Георгий Алексеевич** – залуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

**кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой государственного
и муниципального управления Высшей школы права
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет
имени Г.В. Плеханова»
Капитанец Юлия Владимировна** 
**Научная специальность, по которой защищена диссертация,
12.00.02 – конституционное право; муниципальное право**

«01» апреля 2024 года

Капитанец Юлия Владимировна
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»
115054, Россия, г. Москва, ул. Стремянный переулок, д. 36
Тел. +7 (495) 800-12-00, дп.1281; +7-927-144-5566
Адрес электронной почты: kapitanets.yv@rea.ru; kapitanetc@yandex.ru

ПОДПИСЬ *Капитанец Ю.В.*
удостоверен
Специалист по работе с персоналом *Ливазян Л.Р.*
01.04 2024 г.



В диссертационный совет 24.2.435.03 ФГБОУ
ВО «Юго-Западный государственный
университет» по адресу: 305040, г. Курск, ул.50
лет Октября, 94, конференц-зал

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Ефимова Георгия Алексеевича на тему «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти» представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертационная работа Ефимова Георгия Алексеевича на тему **«Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти»** представляет завершенное самостоятельное исследование по актуальной теме.

Проблематика разграничения предметов ведения и полномочий сопряжена с наиболее проблемной сферой взаимодействия государственной и муниципальной власти, где противоречие между единством системы публичной власти и самостоятельностью муниципальных образований по решению вопросов местного значения проявляются наиболее ярким образом: это характерно именно для взаимодействия субъектов РФ с муниципальными образованиями, Федеральный законодатель в течение последних десятилетий стремится ограничить полномочия субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления, усматривая в этом одну из гарантий реализации требований Конституции РФ. Это привело к уменьшению ряда показателей эффективности взаимодействия субъектов РФ и муниципальных образований как элементов единой системы публичной власти, в связи с этим необходимо совершенствование механизма разграничения предметов ведения и полномочий государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Целью диссертационного исследования автор ставит разработку теоретических основ и формирование научных представлений о конституционном принципе единства системы публичной власти в контексте разграничения предметов ведения и полномочий, выявление проблем и разработка на основе данных выводов и предложений для конституционной теории, законодательства и правоприменительной практики.

Автореферат диссертации написан профессионально понятным и грамотным языком. Обозначенные выводы и заключения получены в результате использования структурно-функционального и логического анализа материала. Достоверность полученных результатов обеспечивается использованием широкого спектра юридической научной литературы, названных в разделе «Степень разработанности темы исследования» и «Теоретическая основа».

Исследования охватывают аналитические материалы, касающиеся темы работы, информацию о деятельности органов публичной власти, статистические и социологические данные, а также нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу (в частности, Конституция РСФСР и СССР от 1918, 1924, 1936 и 1977 гг.) Автором проведен анализ более 50 дел о проверке органами прокуратуры деятельности органов народного представительства субъектов РФ и муниципальных образований в Центральном федеральном округе; общероссийских статистических данных Министерства юстиции о регистрации уставов за последние пять лет; статистических и социологических данных опросов общественного мнения об отношении граждан к деятельности органов публичной власти. Все это отражено в разделах «Нормативно-правовая база» и «Эмпирическая база». Основные результаты диссертационного исследования Ефимова Г.А. получили отражение в научных статьях и положительной практике апробации в докладах на международных и всероссийских научно-практических конференциях. Сформулированные объект и предмет исследования, уровень изложения результатов работы и положений, характеризующих научную новизну, соответствуют требованиям, предъявляемым к диссертантам на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – публично-правовые (государственно-правовые) науки. Исследование выполнено в рамках паспорта специальности 5.1.2. – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Положения, выносимые на защиту, несомненно, отличаются актуальностью и новизной, достаточно аргументированы в соответствующих главах диссертации. Теоретическая и практическая значимость научного исследования Ефимова Г.А. заключается в научном анализе разграничения предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти. Кроме того, научную новизну составляют следующие результаты исследования:

- определено значение принципа единства системы публичной власти в механизме разграничения предметов ведения и полномочий;
- представлен авторский подход к институту участия вышестоящих уровней публичной власти в реализации государственной кадровой политики, доказана необходимость в долгосрочной перспективе расширительного использования всеобщих, равных и прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ и глав муниципальных образований;
- предложена авторская методика конкретизации положений статей 71-73, 76 и 132 Конституции РФ в федеральных законах об общих принципах организации публичной власти в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, кодексах РФ и других специальных законах;

- доказана необходимость конституционно-правового обеспечения механизма движения полномочий по воле законодательной учредительной власти или органов народного представительства;

- выявлены пути совершенствования законодательства, направленного на обеспечение баланса статичности и подвижности полномочий органов власти Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;

- введены в научный оборот авторские трактовки понятий «разграничение полномочий по предметам ведения», «полномочий государственных органов в сфере местного самоуправления».

Заслуживает поддержки мнение автора об использовании предложенных выводов и рекомендаций в правоприменительной практике органов государственной и муниципальной власти.

Оценивая автореферат диссертации, необходимо сделать вывод о достижении автором поставленных цели и задач научного исследования. Диссертационная работа по своей новизне, актуальности и научному уровню соответствует Положению о порядке присуждения ученых степеней ВАК РФ и отвечает требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям по специальности 5.1.2. – публично-правовые (государственно-правовые) науки, а её автор Ефимов Георгий Алексеевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

Кандидат юридических наук, *12.09.02 Мисф*
доцент кафедры теории и истории государства
и права ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный
университет»

Барамидзе Светлана Михайловна

«4» апреля 2024 года

Барамидзе Светлана Михайловна,

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Удмуртский государственный университет», 426034, Удмуртская Республика, г. Ижевск, ул.
Университетская, 1
Тел.: +79127575348, e-mail: baramidzesvetlana@yandex.ru

Подпись
заверяю

С.М. Барамидзе

Учёный секретарь
Учёного совета ФГБОУ ВО «Удм



Л.А. Кушнина