

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА 24.2.435.03,
СОЗДАННОГО НА БАЗЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
БЮДЖЕТНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ЮГО-ЗАПАДНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»,
МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ, ПО ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ
КАНДИДАТА НАУК

аттестационное дело № _____
решение диссертационного совета от 19 апреля 2024 г. № 15

О присуждении Ефимову Георгию Алексеевичу, гражданину Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти» по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) принята к защите 16 февраля 2024 года (протокол заседания № 8) диссертационным советом 24.2.435.03, созданным на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Юго-Западный государственный университет», Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, 305040 г. Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94, приказ № 885/нк от 20 июля 2022 года (приказ № 2245/нк от 29 ноября 2023 года).

Соискатель Ефимов Георгий Алексеевич, 02 июня 1993 года рождения. В 2015 году соискатель окончил федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Орловский государственный университет» по специальности «Юриспруденция», в 2019 году окончил аспирантуру федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева». Работает младшим научным сотрудником кафедры административного и трудового права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Юго-Западный государственный университет».

Диссертация выполнена на кафедре финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Юго-Западный государственный университет», Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Липчанская Мария Александровна, институт государственной службы и управления федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и

государственной службы при Президенте Российской Федерации», кафедра государственно-правовых дисциплин, профессор кафедры.

Официальные оппоненты:

Астафичев Павел Александрович, доктор юридических наук, профессор, федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», кафедра конституционного и международного права, профессор кафедры;

Баженова Ольга Ивановна, доктор юридических наук, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», кафедра конституционного и муниципального права, доцент кафедры

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация – федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет», г. Казань, в своем положительном отзыве, подписанном Султановым Евгением Батыровичем, кандидатом юридических наук, доцентом, заведующим кафедрой конституционного и административного права, утвержденном Таюрским Дмитрием Альбертовичем, доктором физико-математических наук, профессором, первым проректором – проректором по научной деятельности, указала, что диссертационное исследование на тему «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти» является самостоятельным научным исследованием, которое полностью соответствует критериям, предъявляемым к кандидатским диссертациям, установленным пунктами 9–11, 13, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а соискатель Ефимов Георгий Алексеевич заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Соискатель имеет 11 опубликованных работ, в том числе по теме диссертации опубликовано 11 работ, из них 5 работ опубликовано в журналах из перечня ВАК по специальности диссертации, в которых рассматриваются вопросы, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти.

Наиболее значимыми трудами соискателя являются: Ефимов Г.А. Разграничение предметов ведения и полномочий «по вертикали» как способ реализации конституционного принципа разделения властей // Юридический мир. 2019. № 6. С. 20-23. (0,46 п.л.); Ефимов Г.А. Разграничение предметов ведения и полномочий «по горизонтали» как способ реализации конституционного принципа разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 8. С. 23-30. (0,92 п.л.); Ефимов Г.А. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными

полномочиями: правовые формы и проблемы регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. С. 37-41. (0,57 п.л.); Ефимов Г.А. Подвижность полномочий и стабилизация законодательства об их разграничении: поиск конституционно-правового баланса // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 37-41. (0,57 п.л.); Ефимов Г.А. Систематизация законодательства о разграничении предметов ведения и полномочий органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 1. С. 11-15. (0,57 п.л.).

В диссертации отсутствуют недостоверные сведения об опубликованных соискателем ученой степени работах, в которых изложены основные научные результаты исследования.

На диссертацию и автореферат поступили положительные отзывы от: ведущей организации *Казанского (Приволжского) федерального университета*, высказавшей следующие вопросы и замечания: требует более подробного пояснения категории «полномочия» и «компетенция», т.к. их юридико-техническое значение может повлечь за собой материальные и процессуальные правовые последствия; требует дополнительных авторских аргументов и пояснений конституционный принцип субсидиарности, используемый при разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти; институт прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ и глав муниципальных образований сам по себе не следует из федеративной формы территориального устройства и конституционных основ местного самоуправления, допустимы более разнообразные конституционно-правовые подходы и решения; практика договорного разграничения предметов ведения и полномочий имеет ряд институциональных недостатков, на которые следовало обратить больше внимания в диссертационном исследовании; для реализации вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий совершенно не обязательно учреждать органы исполнительной власти специальной компетенции, которые были бы ответственны за соответствующее направление публичной деятельности.

официального оппонента *П.А. Астафичева*, указавшего на некоторые спорные положения, в частности: «основной признак», который отличает категорию «предмет ведения» от родственных понятий (полномочие, компетенция, функция и т.п.) состоит в «общерегулятивности, достаточно высокой степени нормативного обобщения, реализации критериев базового, фундаментального и основополагающего в государственной и муниципальной деятельности», не является единственным и, как полагают многие авторы, «основным», вступая в подобную научную дискуссию, автору следовало бы более убедительно отстаивать свою точку зрения, опираясь на более развернутую систему аргументов и мотивировки; не вполне ясна научная позиция по вопросу о том, каким образом следует учитывать конституционный императив о статусе России как правопреемника СССР, в какой степени это предопределяет обязательность учета опыта Союза ССР, необходимость государственно-правовой преемственности; с учетом многообразия подходов в

теории конституционного права, полагаем, что во всяком случае, теория «свободной общины» заслуживает существенного внимания и не может быть с однозначностью отвергнута, не следует отрицать и теоретико-методологический принцип наделения муниципалитетов публичной властью со стороны субъектов Федерации, поскольку это в большей мере соответствует идее федеративного государства, чем в унитарной форме; многие конкретные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, высказываемые автором, к сожалению не свидетельствуют о действительном нахождении «баланса», особенно это касается чрезмерной увлеченности автора механизмом договорного разграничения предметов ведения и полномочий;

официального оппонента *О.И. Баженовой*, которой отмечено, что автору не во всем удалось воплотить масштабный научный замысел работы; небесспорным выглядит предложенное автором разграничение компетенции (предметов ведения и полномочий) «по горизонтали»; в работе присутствуют далеко не однозначные выводы относительно разграничения предметов ведения между Федерацией и субъектами Федерации, дополнительного обоснования требуют и выводы автора относительно исключительной компетенции субъектов РФ, разъяснения требует и предложение об использовании договорного механизма разграничения полномочий между Федерацией и субъектами Федерации; небесспорным выглядит и предложения автора о разграничении предметов ведения и полномочий между государством и местным самоуправлением, требует дополнительного обоснования идея автора о сходстве предметов исключительного ведения субъектов Федерации и вопросов местного значения, более глубокого обоснования требует вывод о необходимости установления предметов совместного ведения субъектов Федерации и муниципальных образований, автору следовало бы представить и дополнительную аргументацию предложению о введении договорного механизма разграничения полномочий между регионами и муниципалитетами, не менее спорным является и утверждение диссертанта о том, что неизбежный (в силу временного характера) отказ от полномочий высшего должностного лица субъекта РФ по долгосрочному прекращению полномочий главы муниципалитета создаст условия перехода (возвращения) к прямым выборам глав муниципальных образований; отдельные сомнения вызывает методологический подход автора к построению «основ» разграничения компетенции, многие выводы автора основаны на исключительном аргументе их целесообразности в сложившихся условиях усиления государственной власти; в работе имеются иные недостатки, требующие внимания: нерелевантная цель работы, противоречивые суждения о соотношении компетенции и предметов ведения, неточность отдельных терминов, ошибочность утверждения о том, что «федеративная форма предопределялась развитыми феодальными отношениями» применительно к унитарной Франции;

доктора юридических наук, профессора *А.А. Ларичева*, указавшего на необходимость уточнения позиции автора: 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;

доктора юридических наук, доцента, почетного работника высшего профессионального образования Российской Федерации *Р.В. Нагорных*, который в качестве рекомендации указал, что 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»;

доктора юридических наук, доцента, почетного работника высшего профессионального образования Российской Федерации *А.В. Колесникова*, который считает необходимым пояснить, чем авторская теоретико-методологическая модель разграничения терминов «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция» выгодна для науки и качественно, то есть по-новому, отличается от уже разработанных концепций; как соискатель относится к тому, что в настоящее время имеет место большое количество законов разного уровня, противоречащих друг другу; утверждение автора в 6 положении, выносимом на защиту 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;

доктора юридических наук, профессора *Г.Б. Романовского*, отметившего, что соискателю следует подробнее аргументировать свою позицию относительно принципа субсидиарности в системе разделения властей; автор указывает на конкурентные отношения ветвей власти, при этом добавляя лишний комментарий, что они «должны быть исключительно мирными»;

доктора юридических наук, профессора *О.А. Кожевникова*, высказавшего следующие рекомендации и пожелания: уточнить свою позицию относительно понятия категории «Единая система публичной власти»; механизм разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами и между федерацией и муниципальными образованиями; требует дополнительное обоснование положение 3, выносимое на защиту; следует уточнить, что такое 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;

кандидата юридических наук, доцента *С.А. Пунтус*, высказавшего следующие рекомендации и пожелания: 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, 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; невозможно согласиться 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; несколько противоречива авторская трактовка категории «компетенция»; утверждение соискателя о разногласиях сторонников англосаксонской и романо-германской моделей местного самоуправления, находящих свое отражение в отечественных законодательных моделях и судебных решениях, требует своего разъяснения.

кандидата юридических наук, доцента *Ю.В. Капитанец* без критических замечаний;

кандидата юридических наук *С.М. Барамидзе* без критических замечаний.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их широко известными достижениями в области конституционного права, высоким профессиональным уровнем, специализацией и сферой научных исследований, наличием научных публикаций, в том числе по направлению представленной на защиту диссертационной работы, способностью определить научную и практическую ценность диссертационной работы Г.А. Ефимова, а также их соответствием требованиям, предъявляемым к оппонентам и ведущей организации на основании пунктов 22 и 24 Положения о присуждении ученых степеней.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

разработаны теоретико-методологические подходы, позволившие определить конституционно-правовую модель разграничения предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти, выявить особенности ее реализации, сформулировать предложения по оптимизации и совершенствованию этой модели;

предложена авторская методика конкретизации положений статей 71-73, 76 и 132 Конституции Российской Федерации в федеральных законах об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской 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;

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

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений о категориях «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» и «функции»;

применительно к проблематике диссертации результативно (эффективно, то есть с получением обладающих новизной результатов) использованы современные научные конституционно-правовые концепции, подходы (комплексный, системный) и методы исследования, в том числе общенаучные (логический анализ и синтез, дедукция и индукция, аналогия и др.) и частнонаучные (формально-юридический, толкование правовых норм, технико-юридический, сравнительно-правовой и др.);

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 Российской Федерации и муниципальными образованиями, их органами;

изучены основные стадии развития законодательства о разграничении предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти, демонстрирующие противоречия между тенденциями централизации и децентрализации в организации публичной власти в России;

проведена модернизация научных представлений об оптимальном разграничении предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти.

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что:

разработаны и внедрены выводы и результаты диссертации, которые могут быть использованы в образовательном процессе при преподавании дисциплин конституционное право и муниципальное право, а также в научно-исследовательской деятельности;

определены перспективы практического использования полученных выводов в работе органов государственной власти и местного самоуправления современной России, особенно – законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований;

создана система практических рекомендаций, направленных на модернизацию разграничения предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти;

представлены конкретные предложения по совершенствованию федерального законодательства, направленные на восполнение пробелов, устранение правовых неопределенностей и противоречий, обнаруженных в ходе проведения исследования.

Оценка достоверности результатов исследования выявила:

теория и концепция разграничения предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти построена на общеизвестных, проверяемых данных, доктринальных положениях науки конституционного права, согласуется с

опубликованными данными по теме диссертации и смежным научным дисциплинам;

идея базируется на комплексном сравнительно-правовом анализе отечественного исторического и зарубежного опыта разграничения предметов ведения и полномочий, анализе практики органов государственной власти и местного самоуправления современной России, особенно – законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований, обобщении правоприменительной практики;

использованы ранее полученные данные по теме исследования: в диссертации учтены результаты проведенных автором исследований, нашедших свое отражение в научных публикациях, выступлениях и обсуждениях на научных мероприятиях;

установлено качественное и количественное совпадение авторских результатов с результатами, представленными в конституционно-правовых исследованиях по аналогичной тематике; дословного совпадения авторских результатов с результатами иных исследователей не установлено;

использованы сложившиеся в методологии и теории юридической науки подходы к изучению представленных в работе правовых явлений, в том числе комплексный и междисциплинарный подход на основе обращения к знаниям, выработанным иными науками, современные методики сбора и обработки исходной информации, данных официальной статистики в рамках темы диссертации и результатов, полученных в ходе эмпирических исследований.

Личный вклад соискателя состоит в самостоятельном выполнении всего объема научного исследования, непосредственном участии на всех его этапах (выборе темы, постановке научной и исследовательских задач, в сборе, анализе и обработке источников, эмпирического материала, в формировании содержательной части работы), в формировании положений, вынесенных на защиту, отражающих основные результаты проведенного исследования, а также иных выводов, составляющих научную новизну и подтверждающих теоретическую и практическую значимость работы; в личном участии в апробации результатов исследования, в выступлениях на научно-практических конференциях различного уровня, в подготовке публикаций по теме диссертационного исследования, в систематизации и анализе правовых источников, впервые введенных в научный оборот.

Диссертационная работа охватывает основные вопросы поставленной научной задачи и соответствует критерию внутреннего единства, что подтверждается логичной структурой диссертации, взаимосвязью полученных результатов.

В ходе защиты диссертации были высказаны следующие критические замечания и вопросы.

Доктор юридических наук, профессор Старостин С.А. предложил соискателю конкретизировать содержание термина «компетенция» и дать пояснения по вопросу включения целей, как компонента статуса публично-территориальных образований и их органов.

Доктор юридических наук, профессор Велиева Д.С. предложила автору конкретизировать новизну предложения о разграничении признаков категорий «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция».

Доктор юридических наук, доцент Дизер О.А. задал диссертанту вопрос о предметах ведения и полномочиях, которые не поддаются разграничению и предложил конкретизировать данный тезис.

Доктор юридических наук, доцент Миронова С.М. предложила автору дать пояснения в отношении некоторых аспектов института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Доктор юридических наук, доцент Цареградская Ю.К. предложила автору дать пояснения об авторской методике 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.

Соискатель Ефимов Г.А. ответил на задаваемые ему в ходе заседания вопросы, высказанные критические замечания и привел собственную аргументацию.

На заседании 19 апреля 2024 года диссертационный совет за решение научной задачи, имеющей значение для развития науки конституционного права, содержащейся в представленной научно-квалификационной работе, принял решение присудить Ефимову Г.А. ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 16 человек, из них 8 докторов наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), участвовавших в заседании, из 19 человек, входящих в состав совета, проголосовали: за – 16, против – нет, недействительных бюллетеней – нет.

Председатель
диссертационного совета

 – Лагутин Игорь Борисович

Ученый секретарь
диссертационного совета

 Позднякова Елена Владимировна

19 апреля 2024 года