

## О Т З Ы В

научного руководителя на диссертацию Ефимова Георгия Алексеевича на тему: «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 (юридические науки)

Конституционный принцип единства системы публичной власти при сохранившемся конституционном установлении статьи 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, 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 Российской Федерации и муниципалитетов. Юридические формулировки, характеризующие предметы ведения, компетенцию, полномочия, функции, права и обязанности публично-территориальных образований, государственных и муниципальных органов в связи с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» нуждаются в уточнении. Требуют совершенствования правовые модели механизма их взаимодействия, включая статичную фиксацию полномочий и гарантии их подвижности для достижения целей и большей эффективности функционирования публичной власти.

Тема диссертации 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: это характерно именно для взаимодействия субъектов Российской Федерации с муниципальными

образованиями. Федеральный законодатель в течение последних десятилетий стремился ограничить полномочия субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления, усматривая в этом одну из гарантий реализации требований Конституции РФ. Однако на практике это привело, в числе прочего, к уменьшению ряда показателей эффективности взаимодействия российских субъектов и муниципальных образований как элементов единой системы публичной власти, что поставило под определенную угрозу другую важную конституционную ценность – требуемый в демократическом обществе баланс полномочий органов и уровней властеотношений. В связи с этим имеются основания предполагать, что в современном российском праве необходим поиск надлежащего соотношения между данными конституционными принципами.

По вполне объективным причинам в настоящее время в науке конституционного права отсутствуют комплексные труды, посвященные конституционно-правовому исследованию механизма разграничения предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и их органов в условиях действия нового конституционного принципа единства системы публичной власти.

Таким образом, диссертационное исследование Г. А. Ефимова является бесспорно актуальным, представляет ценность не только для науки конституционного права, но и для совершенствования механизма разграничения предметов ведения и полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Актуальность темы обусловила основную цель исследования, которая состоит в разработке сущности и содержания механизма разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями, направленного на обеспечение единства системы публичной власти в современной России, а также выработка на основе результатов указанного анализа соответствующих выводов и предложений для

конституционной теории, законодательства и правоприменительной практики.

Достижение указанной цели осуществлялось путем решения конкретных задач, сформулированных в работе и обусловивших логику исследования и его структуру, и нашедших разрешение в диссертационном исследовании.

Для решения задач диссертационного исследования и достижения его цели Г. А. Ефимовым использована широкая эмпирическая и теоретическая база, представленная трудами зарубежных и отечественных ученых в области общей теории государства и права, конституционного права России и конституционного права зарубежных государств, в близких областях конституционно-правового характера, имеющих отношение к исследуемой проблематике. В качестве эмпирического материала в работе использовались решения Конституционного Суда Российской Федерации в части, касающейся реализации конституционных принципов разграничения предметов ведения и полномочий. В диссертации использованы аналитические материалы, касающиеся темы работы, информация о деятельности органов публичной власти, статистические и социологические данные, а также нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу (в частности, Конституции РСФСР и СССР 1918, 1924, 1936, 1937, 1977, 1978 гг.). Безусловно, репрезентативная эмпирическая и теоретическая основы способствуют достоверности полученных выводов и повышает научную ценность сформулированных предложений.

Очевидна научная новизна работы, которая состоит в том, что диссертационное исследование Ефимова Георгия Алексеевича – это одно из первых монографических исследований, в котором на основе применения современной научной методологии проведено комплексное конституционно-правовое исследование механизма разграничения предметов ведения и полномочий субъектов РФ, муниципальных образований и их органов в

условиях действия нового конституционного принципа единства системы публичной власти.

В результате проведенного исследования разработана новая научная идея приоритетности разграничения предметов ведения и полномочий в механизме обеспечения единства системы публичной власти; предложены дифференцированные модели правового регулирования предметов ведения Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и совместного ведения публично-территориальных образований; доказана необходимость и предложены пути совершенствования законодательства, направленного на обеспечение разумного баланса статичности и подвижности полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; введены в научный оборот авторские трактовки понятий «разграничение полномочий по предметам ведения», «полномочия государственных органов в сфере местного самоуправления».

В работе представлены аргументированные суждения автора относительно модели разграничения терминов «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция», юридического разграничения предметов ведения и полномочий, т. е. на конституционном и законодательном уровнях.

В диссертации доказывается, что 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 страны.

В диссертационной работе показано, что предметы ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны быть, с одной стороны, стабильными, с другой – достаточно гибкими, способными приспособиваться к изменениям в общественно-политических реалиях. С этим мнением сложно не согласиться.

Отмечается, что для обеспечения эффективного функционирования федерализма и местного самоуправления, законодатель должен стремиться, по возможности, к максимально полному разграничению предметов ведения и полномочий.

До настоящего времени институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями нуждается в дальнейшем совершенствовании. Он не должен толковаться правоприменительной практикой как непреодолимое препятствие для установления разнообразных моделей взаимодействия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Это – одна из возможных конституционных форм, которая может использоваться наряду с другими, которые выработаны и апробированы конституционно-правовой наукой, опытом государственного и муниципального строительства. Этому вопросу оправданно посвящен отдельный параграф в представленном исследовании Георгия Алексеевича Ефимова.

Показано, что использованная федеральным законодателем методика детальной 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 вступает в методологическое противоречие с содержанием ряда кодексов Российской Федерации и других специальных законов, одной из основных задач которых является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной и муниципальной власти.

В диссертации отстаивается точка зрения, что Конституция РФ и законы не должны допускать того, чтобы кто-либо распоряжался своими полномочиями путем их делегирования. Движение полномочий должно осуществляться на основе учредительных нормативных правовых актов: Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, уставов муниципальных образований. В редких случаях это право может быть передано народному представительству, которое реализуется в форме

законотворчества (на федеральном или региональном уровнях), муниципального правотворчества (в местном самоуправлении).

В соответствии с позицией автора усиление роли законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований в механизме разграничения предметов ведения и полномочий между российскими субъектами и муниципалитетами не должно перерастать в другую крайность, лишаящую органы исполнительной власти конституционного права на самостоятельность и ответственность в принятии юридически значимых решений. Основопологающим конституционным принципом разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями является императив subsidiarity как одна из форм реализации более фундаментального принципа разделения властей, не допускающего излишнего сосредоточения всей полноты публичной власти в компетенции какого-либо одного органа, должностного лица, тем более – уровня публичной власти.

Можно уверенно заключить, что диссертационное исследование Ефимова Георгия Алексеевича имеет теоретическую и практическую значимость. Теоретическое значение исследования определяется обоснованием и дополнением знаний в сфере представлений о таких категориях науки конституционного и муниципального права, как «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» и «функции», концептуальных положений о механизме разграничения предметов ведения и полномочий, конституционно-правового механизма обеспечения единства системы публичной власти посредством разграничения предметов ведения и полномочий, совершенствования порядка заключения договоров и соглашений о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Сформулированные в работе теоретические положения и выводы могут быть

использованы в качестве теоретико-методологической основы для дальнейших научных изысканий по данной тематике.

Сделанные в диссертационном исследовании выводы, разработанные конкретные предложения и рекомендации могут быть использованы в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления современной России, особенно – законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований.

Практическая ценность диссертационного исследования состоит также в том, что материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин конституционно-правового содержания.

Безусловно, проблематика разграничения предметов ведения и полномочий имеет множество аспектов и не может быть рассмотрена в рамках одного исследования. Однако Г.А. Ефимов, сосредоточившись на наиболее интересных и сложных, с его точки зрения аспектах, вносит определенный вклад в науку конституционного права.

По теме диссертации автором опубликовано 10 научных статей, 6 из которых опубликованы в журналах из перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Опубликованные в печати работы полностью отражают положения диссертации.

**Общий вывод:** диссертационная работа Георгия Алексеевича Ефимова является самостоятельно написанным квалифицированным научным, структурно обоснованным и законченным исследованием, в котором содержится новое решение научной проблемы, имеющей существенное значение для науки конституционного права. Все заимствования в работе оформлены надлежащим образом со ссылкой на автора и (или) источник

материалов или отдельных результатов. Диссертационная работа Г.А. Ефимова на тему «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), полностью соответствует критериям, предъявляемым Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. от 26 октября 2023 г.), а ее автор – Георгий Алексеевич Ефимов – заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

**Научный руководитель:**  
**профессор кафедры государственно-правовых дисциплин**  
**Института государственной службы и управления**  
**Федерального государственного бюджетного**  
**образовательного учреждения высшего образования**  
**«Российская академия народного хозяйства**  
**и государственной службы при Президенте РФ»»,**  
**доктор юридических наук, профессор**  
**12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс;**  
**муниципальное право**

Мария Александровна Липчанская

«09» сентября 2024 год

ЗАВЕРЯЮ

УЧЕНЫМ СЕКРЕТАРЬ

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС)

Адрес: Россия, 119571 город Москва, проспект Вернадского, д. 84/1

Сайт: <https://www.ranepa.ru/>

8(499) 956-90-30, e-mail: [lipchanskaya-ma@ranepa.ru](mailto:lipchanskaya-ma@ranepa.ru)

