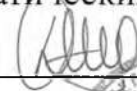


УТВЕРЖДАЮ

Первый проректор - проректор по научной
деятельности ФГАОУ ВО «Казанский
(Приволжский) федеральный университет»
доктор физико-математических наук, профессор



Д.А. Тауровский

«11»

2024 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» на диссертацию Ефимова Георгия Алексеевича на тему: «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти» (Курск, 2024. – 194 с.), представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Актуальность темы диссертационного 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.

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: это характерно именно для взаимодействия субъектов РФ 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 субъектов РФ 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, чему может способствовать дальнейшее совершенствование механизма разграничения предметов ведения и полномочий государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления. Однако 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 до настоящего времени не проводилось, поэтому представленное

диссертационное исследование Г.А. Ефимова призвано восполнить данный пробел.

Методологически верно выбрана *цель диссертационного 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.

Объектом исследования выступает комплекс общественных отношений, складывающихся при реализации конституционного принципа единства системы публичной власти и гарантирование на его основе разграничение предметов ведения и полномочий.

Предмет исследования составляют 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.

Методологическую основа работы сформирована исходя из общих и специальных методов научного познания конституционных явлений и процессов, выработанных и апробированных современной юридической наукой. В их числе методы индукции и дедукции, анализа и синтеза, сравнительно-правовой, комплексно-юридический, исторический и другие методы.

При исследовании теоретико-методологических основ механизма разграничения предметов ведения и полномочий в науке конституционного права предпочтение отдавалось общенаучным и историко-правовым методам. Конституционно-правовые институты в разграничении предметов ведения и полномочий между субъектами Федерации и муниципальными образованиями исследовались, главным образом, с использованием системного и структурно-логического подходов. Метод критического анализа и методология

сравнительного правоведения применялись в процессе изучения проблем совершенствования правового регулирования механизма обеспечения единства системы государственной и муниципальной власти при разграничении предметов ведения и полномочий.

Источниковедческая и нормативная база исследования достаточны для решения поставленных научных задач. Диссертантом были изучены Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ. Проанализированы также конституции зарубежных государств (Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Беларусь, Болгария, Грузия, Индия, Италия, Казахстан, Кипр, Македония, Нидерланды, Польша, Португалия, Финляндия, Хорватия, Чехия, Япония). Особое внимание уделялось систематизации правовых позиций Конституционного Суда РФ о единстве системы публичной власти и разграничении предметов ведения и полномочий.

Качественным многообразием характеризуется эмпирическая основа диссертационного исследования, которую составили 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, Конституции 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 Минюста России о регистрации уставов муниципальных образований за последние пять лет; статистических и социологических данных опросов общественного мнения об отношении граждан к деятельности органов публичной власти.

Диссертация последовательно структурирована, что позволило автору осуществить анализ теоретических вопросов и актов законодательства, а также сформулировать практические предложения. Структура работы отличается

внутренним единством, логичностью подчинена цели наиболее полного раскрытия темы диссертационного исследования.

Научная новизна работы Г.А. Ефимова 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.

Научная новизна диссертационной работы проявляется в следующих положениях и выводах, сформулированных диссертантом:

1. Сформулирована авторская теоретико-методологическая модель разграничения терминов «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция». Предметы ведения – это сферы государственной и муниципальной деятельности, которые закрепляются, главным образом, за публично-территориальными образованиями (Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования), однако допустимо использование категории «предметы ведения» и в отношении органов публичной власти, в особенности – если это органы общей компетенции. Понятие «полномочие» является более конкретным вследствие указания в законе на соответствующие права или обязанности. Предметы ведения являются «источником» полномочий ввиду трансформации из абстрактных нормативных установлений в более ясные и четкие установления законодателя. В отличие от прав и обязанностей субъектов гражданского общества, полномочия представляют форму выражения публичной власти, делегированную законом на основании суверенитета государства. Понятие «компетенция» охватывает одновременно и предметы ведения, и полномочия. Кроме того, в компетенцию входит ряд других компонентов статуса публично-территориальных образований и их органов, в том числе: функции, цели, задачи и ответственность.

2. Конституционный принцип разделения единой публичной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви предполагает необходимость юридического разграничения предметов ведения и полномочий на конституционном и законодательном уровнях, а также особый конституционный статус народного представительства и судов, которые находятся в публично-правовом состоянии институциональной конкуренции с органами исполнительной власти. Конкурентные отношения ветвей власти – не самоцель конституционного развития демократического государства, причем эти отношения должны быть исключительно мирными и не перерастать границ дискуссии, обмена мнениями, юридически значимых действий на основании конституционного полномочия (отклонения законопроекта Советом Федерации, вето Президента РФ, преодоления вето квалифицированным большинством голосов парламентариев, споров в Конституционном Суде РФ, вотума недоверия Правительству РФ, роспуска Государственной Думы). Однако подобные явления конституционно желательны и должны гарантироваться и обеспечиваться в политической жизни страны, иначе принцип разделения властей реализуется недостаточным образом в отступление от требований Конституции РФ.

3. Участие 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. В долгосрочной перспективе данные институты должны будут прекратить свое существование за исключением экстраординарных случаев федеральной интервенции или аналогичного вмешательства государства в дела местного самоуправления. Историко-правовой опыт России и практика ряда зарубежных стран показывают, что данные формы «вертикального» взаимодействия властных институтов обнаруживают необходимость только при таких обстоятельствах, как крупные экономические кризисы,

террористические угрозы, военные операции, межнациональные конфликты. В обычных условиях более эффективной формой замещения должностей глав субъектов РФ и муниципальных образований являются всеобщие, равные и прямые выборы, организуемые на состязательной основе и обеспечивающие ротацию народных избранников вслед за меняющимися предпочтениями избирателей.

4. Предметы ведения субъектов РФ и муниципальных образований должны быть, с одной стороны, стабильными, с другой – достаточно гибкими, способными приспособиваться к изменениям в общественно-политических реалиях. Этому препятствует централизация федерального законодательства, исключающая возможность договорного регулирования и снижающая возможности конкретизирующей регламентации в конституциях, уставах и законах субъектов РФ. Механизм разграничения предметов ведения и полномочий в долгосрочной перспективе не должен основываться на чрезмерно унифицированной, лишенной эластичности и подвижности конструкции, что обусловлено конституционным требованием эффективности политического и социально-экономического развития страны.

5. Чтобы гарантировать конституционные основы федерализма и местного самоуправления в единой системе публичной власти, законодатель должен стремиться, по возможности, к максимально полному разграничению предметов ведения и полномочий. Область совместного ведения создает конкурирующую среду, которая чревата потенциальными конфликтами. Органы государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований, по общему правилу, должны пользоваться гарантированной законом возможностью принятия самостоятельных решений, что обеспечивается состоянием разграниченной компетенции соответствующих публично-территориальных образований и их органов.

6. 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.

7. Используемая 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. Нормы Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» должны представлять собой, главным образом, «частичную конкретизацию» норм статей 72 и 73 Конституции РФ, что, во всяком случае, не должно приводить к подмене отраслевого законодательства. Недостаточно обоснованным выглядит и чрезмерно полный перечень «вопросов местного значения» в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (несколько десятков пунктов для каждого вида муниципального образования) в сравнении с нормами ст. 132 Конституции РФ.

8. Движение полномочий должно осуществляться, главным образом, по воле законодательной учредительной власти: 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). Распределение полномочий, в том числе посредством их делегирования, не должно осуществляться волей исполнительной власти.

9. Требуемое Конституцией РФ усиление роли законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований в механизме разграничения предметов ведения

и полномочий не должно лишать органы исполнительной власти конституционного права на самостоятельность и ответственность в принятии юридически значимых решений. Основопологающим конституционным принципом разграничения предметов ведения и полномочий является императив субсидиарности как одна из форм реализации более фундаментального принципа разделения властей, не допускающего излишнего сосредоточения полноты публичной власти в компетенции какого-либо одного органа, должностного лица, уровня публичной власти и иного субъекта публично-властных отношений.

Апробация полученных результатов осуществлялась в ходе ее обсуждения на заседаниях кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет». Положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, были представлены в выступлениях на международных, всероссийских и региональных научных мероприятиях.

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».

Теоретическая значимость работы заключается в том, что 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.

Практическая значимость исследования определяется тем, что результаты данного исследования могут быть использованы в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления современной России, особенно – законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований.

Материалы диссертации могут быть также использованы в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин конституционно-правового содержания.

Вместе с тем, как и любая работа, диссертация Г.А. Ефимова содержит некоторые дискуссионные вопросы, требующие уточнения или дополнительной аргументации при публичной защите.

1. Автор утверждает, что «терминологическое разнообразие, которое выражается в сочетании в законодательстве категорий «полномочия» и «компетенция», имеет не только юридико-техническое значение, но и может повлечь за собой правовые последствия по существу возникающих материальных и процессуальных отношений» (С. 24). Данный вывод подкрепляется рядом примеров из законодательной практики, однако выглядит недостаточно убедительным. Полагаем, что в ходе публичной защиты Г.А. Ефимову следует более подробно пояснить, в чем именно это проявляется.

2. Г.А. Ефимов верно утверждает, что при разграничении предметов ведения и полномочий законодатель связан, в числе прочего, конституционным принципом субсидиарности (С. 43). Однако трактовка данного принципа («полномочия должны быть переданы на тот уровень публичной власти, который способен их реализовать наиболее эффективным образом») представляется не вполне точной. Во всяком случае, в юридической науке имеются различные взгляды на данную проблему, которые следовало бы полнее отразить в тексте диссертации, подкрепляя это авторскими

суждениями, критическим анализом и соответствующей теоретико-методологической аргументацией.

3. Нельзя согласиться с утверждением, что «федеративная форма и местное самоуправление» якобы «предполагают, главным образом, прямые выборы институтов власти в субъектах РФ и муниципальных образованиях» (С. 65). В действительности и конституционное право зарубежных стран, и отечественный историко-правовой опыт во многом свидетельствуют об обратном, хотя и не исключают возможность расширения структуры выборных органов на соответствующих территориях. Основным конституционным условием обеспечения демократизма и народовластия в субъектах РФ и муниципалитетах является прямая выборность коллегиальных органов народного представительства, депутатского корпуса. Институт же 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. Полагаем, что здесь допустимы более разнообразные конституционно-правовые подходы и решения.

4. Выглядит весьма спорным вывод автора о том, что «Федерация будет вынуждена вернуться к практике заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами» для достижения «баланса на основе принципа субсидиарности», что требуется Указом Президента РФ «Об основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (С. 82). Полагаем, что Г.А. Ефимов расширительно истолковал положения данного указа главы государства, не вполне точно интерпретировал его конституционно-правовой смысл. Практика договорного разграничения предметов ведения и полномочий имеет ряд институциональных недостатков, на которые следовало обратить больше внимания в диссертационном исследовании.

5. Автор верно утверждает, что разграничение «вопросов местного значения» и «отдельных государственных полномочий» находится в

«органической взаимосвязи с весьма важным и финансово емким вопросом о структуре органов государственной власти и местного самоуправления». Но из этого выводится весьма спорный и категоричный вывод о том, что «всякое полномочие, рано или поздно, трансформируется в организационно-структурное решение» (С. 111). Полагаем, что это не всегда и не во всех случаях соответствует правовой действительности. 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. Особенно это характерно для муниципальных образований на поселенческом уровне, где структура органов не является такой развернутой, как, например, в крупных городских поселениях и в муниципальных районах.

Высказанные замечания и предложения не влияют на общее благоприятное впечатление о работе, не снижают высокой положительной оценки проведенного автором научного исследования.

Диссертационная работа Ефимова Георгия Алексеевича представляет собой самостоятельное научное исследование актуальной и значимой для науки публичного (государственного) права проблемы, имеющей важное социально-экономическое значение. Содержащиеся в работе выводы и предложения, характеризующиеся теоретической и практической значимостью, заслуживают внимания исследователей и практиков.

Личный вклад соискателя заключается в самостоятельно сформулированных научных выводах и положениях, которые в совокупности составили целостное исследование сложившейся конституционно-правовой модели разграничения предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти, непосредственном участии в научно-практических конференциях, в подготовке научных статей. Основные положения и выводы диссертации

достаточно полно отражены в автореферате и опубликованных научных трудах.

Отзыв составлен заведующим кафедрой конституционного и административного права, кандидатом юридических наук, доцентом ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» Султановым Евгением Батыровичем (протокол № 6 от «06» марта 2024 года).

Общий вывод: диссертационная работа Георгия Алексеевича Ефимова на тему: «Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти» (Курск, 2024. – 194 с.) является самостоятельным научным исследованием, полностью соответствует критериям, предъявляемым к кандидатским диссертациям, установленным пунктами 9-11,13,14 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (с изм. от 23 октября 2023 года), а автор исследования Г.А. Ефимов заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Заведующий кафедрой конституционного и административного права
ФГАОУ «Казанский (Приволжский) федеральный университет»,
кандидат юридических наук по научной специальности
12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право;
доцент

Султанов Е.Б.

Информация о ведущей организации, предоставившей отзыв:
адрес: 420008, г. Казань, ул. Кремлёвская, дом 18.
Тел.: 7 (843) 939-29-03
Email: public.mail@kpfu.ru; <https://kpfu.ru/>

