

В Диссертационный совет ПДС 0900.008
федерального государственного автономного
образовательного учреждения высшего
образования «Российский университет
дружбы народов имени Патриса Лумумбы»
117198 г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ОТЗЫВ

**официального оппонента Басиева Марата Сосланбековича
на диссертацию Джимбиева Андрея Витальевича
на тему «Взаимодействие органов местного самоуправления с органами
государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой
системы публичной власти» (Москва, 2026. – 168 с.), представленную
на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности
5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(юридические науки)**

Исследование вопросов публичной власти, системы ее организации и взаимодействия составляющих ее элементов в настоящее время является одной из актуальных тем исследования в отечественном государствоведении. Увеличение интереса к данной проблематике связано, среди прочего, с конституционной реформой 2020 года, в результате которой категории «публичная власть» и «система публичной власти» приобрели статус легальных терминов. При этом важнейшее значение имеет механизм взаимодействия субъектов публичной власти, непосредственно влияющий на общую эффективность властного аппарата и обеспечение прав и свобод личности. В данном контексте Конституционный Суд РФ отметил, что взаимодействие органов публичной власти обусловлено принципом политической солидарности и выражается в наличии единого механизма управления делами государства (Постановление от 30 мая 2023 г. № 27-П).

Следует отметить, что всестороннее развитие конкретной территории предполагает решение как общенациональных вопросов, так и вопросов

непосредственного обеспечения жизнедеятельности проживающего на ней населения. В связи с этим особый интерес представляет изучение механизма взаимоотношений между государственной и муниципальной властями, в том числе в связи с двойственной природой последней, детерминирующей необходимость, с одной стороны, закрепления общих основ деятельности властных институтов, а, с другой, определения границ самостоятельности местного самоуправления как формы самоорганизации сообщества жителей. При этом, как справедливо отмечает А.В. Джимбиев, применение той или иной модели взаимодействия между органами власти разного уровня обусловливается сложившейся практикой и иными факторами, во многом определяющими ее характер, что делает востребованным комплексные научные исследования в данной сфере (С. 3).

Вследствие этого, актуальность темы исследования, научная и практическая значимость диссертации не вызывают сомнений.

Целью диссертации является осуществление анализа правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ в рамках единой системы публичной власти (С. 5).

В рамках исследования диссертантом было проанализировано значительное количество научных источников как по конституционному и муниципальному праву, так и по истории государства и права, что способствовало системному раскрытию анализируемой проблематики в историческом контексте. Также несомненным достоинством представленной работы является анализ практики Конституционного Суда РФ, позволивший проследить динамику формирования концепции единства публичной власти в нашей стране. Автор добросовестно и корректно указал методологическую основу исследования, обозначив в каких случаях применялись соответствующие научные методы (С. 6).

Работа состоит из введения, трех глав, которые включают 8 параграфов, заключения и библиографии. В работе анализируются историко-теоретические основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, а также рассматриваются отдельные направления их отношений. Отдельное внимание уделено исследованию имеющихся проблем и перспектив развития правового регулирования влияния муниципальных властных структур на формирование и деятельность органов государственной власти в рамках взаимодействия.

В первой главе диссертационного исследования довольно подробно изучаются теоретические аспекты взаимодействия государственной и муниципальной властей. Автор справедливо отмечает, что решение вопроса о роли местных органов власти (самоорганизация населения, продолжение государственного аппарата или комплексный институт, совмещающий данные роли) является первостепенным, так как выбор того или иного критерия в качестве основообразующего предопределяет выбор и соответствующей модели организации взаимоотношений органов власти (С. 13). Разрешая данный вопрос, в диссертации проводится критический анализ теорий местного самоуправления с выделением их достоинств и недостатков. В результате диссертант делает вывод о предпочтительности дуалистической теории местного самоуправления (С. 23-24), поскольку, с одной стороны, на местном уровне необходимо осуществление основных начал общенациональной политики в кооперации с вышестоящими государственными органами и участие последних в решении как вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, так и обеспечения государственного интереса (С. 16, 22), а, с другой, местное самоуправление выступает площадкой для самоорганизации местного сообщества, выполняя при этом публичные функции (С. 19).

В диссертационном исследовании также анализируется исторический процесс становления местной власти в России в дореволюционный период начиная с раннего средневековья и отдельно в советский период (раздел 1.2). Автор обоснованно отмечает, что историческая преемственность правового регулирования местного самоуправления в нашей стране выражается в стремлении государства обеспечить единство публичной власти: от воевод и губернаторов Российской империи до принципа демократического централизма в советский период. Вследствие этого, современные тенденции ограничения автономии органов местного самоуправления и усиления государственного контроля имеют глубокие исторические корни, сочетая в себе элементы демократической децентрализации и институциональной преемственности централизованной государственности (С. 46-47, 59-60).

Во второй главе рассматриваются принципы правового регулирования взаимодействия государственной и муниципальной властей, а также такие направления их взаимодействия, как финансовые отношения и отношения, связанные с механизмом ответственности последних. Так, А.В. Джимбиев замечает, что отечественная модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления основана на сочетании двух базовых принципов: самостоятельности местного самоуправления и единства публичной власти (С. 76). При этом принцип относительной независимости органов местного самоуправления от государственной власти, по его мнению, в рамках динамики законодательного регулирования характеризуется регулятивным «сужением», что оценивается положительно вследствие устранения излишней самостоятельности органов местного самоуправления, влекущей за собой размытие ответственности (С. 64-67). В свою очередь, раскрывая принцип единства публичной власти, диссертант указывает на необходимость согласованности действий всех ее

уровней как условия эффективности публичного управления, обеспечиваемой посредством координации деятельности (С. 68).

В работе обосновывается, что действующая модель регулирования бюджетных отношений располагает не столько к поиску новых источников финансирования, сколько провоцирует развитие опекунских отношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ в связи преобладанием доли безвозмездных поступлений в местный бюджет по сравнению с налоговыми доходами. Это способствует влиянию государственной власти на процесс принятия всех управленческих, в том числе кадровых, решений, что превращает финансовую помощь из вышестоящего бюджета в политико-правовой инструмент (С. 78-80). Интерес представляют предложения А.В. Джимбиева, направленные на: увеличение доходной части местных бюджетов посредством установления нормативов отчислений от федеральных (НДФЛ) и региональных налогов (транспортный и на имущество организаций) (С. 83-85); императивность заключения совета муниципальных образований на законопроект о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями как условия принятия соответствующего закона (С. 93); внедрение договорного типа передача государственных полномочий (С. 94-97).

Автор диссертационного исследования в рамках анализа механизма ответственности органов местного самоуправления перед государством выявляет законодательные положения, требующие внесения изменения в Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ. В частности, речь идет о возможности обжалования регионального закона о роспуске представительной структуры до вступления его в силу, что согласуется с 10-дневным сроком рассмотрения такой жалобы в суде (С. 107). В свою очередь, применительно к ответственности главы МО и главы местной администрации А.В. Джимбиев обоснованно утверждает о

чрезмерности широких полномочий высшего должностного лица субъекта РФ по привлечению к ответственности главы муниципалитета, вносящей определенный дисбаланс в механизм взаимодействия органов публичной власти. Вследствие этого, предлагается расширить практику учета мнения представительного органа, а также возможность обжалования субъектом ответственности применяемой к нему меры принуждения (С. 111-113).

Третья глава содержит исследование проблем и перспектив развития института взаимодействия органов местного самоуправления с государственной властью. В данном контексте диссертант анализирует решения Конституционного Суда РФ, содержащие правовые позиции относительно критериев применения избирательных систем в различных муниципалитетах (С. 118) и делегированного способа избрания представительного органа (С. 119). Изучая положения Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ автор справедливо приходит к выводу, что новый Закон отражает логику централизации публичной власти и обеспечения прозрачности функционирования ее институтов, закрепляя более жесткие и детализированные требования к процедурам конкурсного отбора главы МО. При этом право губернатора вносить в представительный орган кандидатуру данного должностного лица оценивается А.В. Джимбиевым одновременно как положительно (повышение эффективности управления на местном уровне), так и в критическом ключе (ограничение самостоятельности местного самоуправления) (С. 120, 122-123).

В контексте изучения влияния органов местного самоуправления на государственную власть выдвигаются предложения (пусть и не всегда бесспорные) по: совершенствованию «муниципального фильтра» в рамках прямых выборов губернаторов: переход на электронную систему сбора и проверки соответствующих подписей, снижение порога необходимого количества подписей, возможность муниципальных депутатов поддержать нескольких кандидатов (С.

136-137); развития координирующей функции в единой системе публичной власти посредством создания структур, состоящих из представителей разных уровней власти (С. 140-142).

Вместе с тем, несмотря на конкретные творческие находки и интересные авторские предложения, исследование А.В. Джимбиева содержит ряд неоднозначных и небесспорных положений, которые требуют своего уточнения или дополнительного обоснования:

1. Имеются вопросы к формулировкам наименования глав и разделов в оглавлении, а также к самой структуре диссертации. Так, в работе отсутствует раздел, посвященный исследованию публичной власти, в том числе ее системной организации, что представляется важным в силу основополагающего характера данного вопроса. В наименование главы 2 содержится указание на принципы взаимодействия, тогда как в наименовании раздела 2.1 речь идет о принципах правового регулирования взаимодействия, что несколько различается по смыслу. Более того, в тексте указанного параграфа встречается их квалификация уже в качестве принципов правового регулирования деятельности органов местного самоуправления (С. 72). В свою очередь, в наименовании разделов 2.2 и 2.3 речь идет о финансово-правовых основах взаимодействия, являющихся, по мнению диссертанта, критериями эффективности публичной власти (С. 78), и институте ответственности как институциональной основе взаимодействия. Однако, содержание указанных разделов подтверждает, что в них осуществляется анализ именно взаимодействия органов публичной власти в соответствующих сферах общественных отношений. Кроме того, согласно статье 1 Бюджетного кодекса РФ к бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие между субъектами в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, осуществления государственных (муниципальных) заимствований, регулирования государственного (муниципального) долга. Соответственно, к

таким можно отнести и отношения, связанные с разграничением доходной части бюджетов, с межбюджетными трансфертами и др. Также с учетом тематики работы в целях терминологического единообразия более предпочтительно в части наименования главы 3 и параграфов, входящих в ее состав, использование термина «взаимодействие». Употребляемое понятие «взаимное влияние» есть ничто иное как общеупотребительная характеристика данной категории.

2. Во втором положении, выносимом на защиту, автор указывает, что нормативно установленные цели взаимодействия органов государственной и муниципальной властей следует рассматривать в качестве критериев пределов влияния органов государственной власти субъектов РФ на местное самоуправление (С. 8). Однако, указание на целеполагание при взаимодействии органов публичной власти обусловлено необходимостью обоснования единства публичной власти, а не определения границ влияния уровней власти друг на друга. Кроме того, указанные обстоятельства в силу своей обобщенности практически не могут являться ограничителями властного воздействия государственной власти. Представляется, что пределы воздействия государственной власти на местное самоуправление обусловлены правовой природой последнего как самоорганизации местного сообщества, что должно находить свое формальное выражение в конституционных основах муниципальной власти, закрепляющих гарантии прямого народовластия и перечень так называемых «местных дел», имманентно присущих местной власти.

3. В восьмом положении, выносимом на защиту, автор указывает на необходимость закрепления законодательных гарантий права субъектов РФ иметь действующую (двухуровневую) модель муниципально-территориальной организации при наличии таких оснований, как высокий уровень электоральной активности населения, степень участия населения в решении вопросов

непосредственного обеспечения жизнедеятельности, реализация механизмов самообложения (С. 11). При согласии с важностью аспекта самоорганизации местного сообщества и необходимостью участия населения в осуществлении муниципальной власти, тем не менее, указанные обстоятельства должны находиться в балансе с принципом единства публичной власти, предполагающем, среди прочего, эффективность решения социально-экономических задач населения на соответствующей территории, снижение уровня издержек при решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и демографическую динамику.

4. Диссертант утверждает, что модель разграничения полномочий в Федеральном законе от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ подтверждает стремление законодателя к реальному обеспечению финансовой самостоятельности органов местного самоуправления (С. 86-87). В частности, речь идет о вторичном перераспределении полномочий, закрепленных за субъектами Российской Федерации, в пользу органов местного самоуправления (часть 3 статьи 32). Одновременно отмечается дисбаланс в распределении налоговых источников между бюджетами бюджетной системы. Очевидно, что указанные два обстоятельства являются свидетельством единой политики централизации и усиления влияния государственной власти на уровень местного самоуправления. По сути, происходит замещение принципа субсидиарности «дозированием» сверху полномочий с передачей соответствующих финансовых ресурсов.

5. Автор отмечает необходимость внесения изменения в законодательство в части возможности обжалования регионального закона о роспуске представительной структуры МО до вступления его в силу (С. 107). В связи с этим хотелось бы услышать мнение диссертанта о согласованности положения части 4 статьи 17 Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ с частью 7 статьи 208 КАС РФ о праве подачи административного искового заявления о признании

закона субъекта РФ о роспуске представительного органа недействующим в течение десяти дней со дня его принятия. Также свое предложение А.В. Джимбиев обосновывает необходимостью предупреждения ситуации, когда представительный орган распущен, но в то же время он продолжает действовать как субъект правоотношений. В то же время КАС РФ предусматривает возможность принятия судом по административному иску об оспаривании нормативного акта суд меры предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого правового акта или его положений в отношении административного истца.

6. Диссертант отмечает введение Федеральным законом от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ некоторого ограничения дискреционности регионального законодателя в части определения вида избирательной системы, применяемой на выборах представительного органа с количеством депутатов до 15 человек, объясняя данный факт осознанием невозможности предоставления субъектам РФ полной свободы в этой сфере в силу их некомпетентности (С. 117-118). Однако, указанное ограничение имело место и в предыдущем Законе, а в его основе лежат политические (вертикаль власти) и демографические (численность населения муниципалитета до 30000 жителей) факторы, не имеющие отношения к квалификации уровня компетентности региональной власти.

Тем не менее, указанные замечания не влияют на общее положительное восприятие диссертации А.В. Джимбиева.

Вывод. Диссертационная работа Джимбиева Андрея Витальевича на тему «Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы публичной власти» соответствует критериям, предъявляемым к такого рода работам пунктами 2.2-2.4 и 2.6 Положения о присуждении ученых степеней в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования

«Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», утвержденного Ученым советом РУДН (протокол № УС-1 от 22.01.2024) и введенным в действие приказом РУДН от 29 февраля 2024 г. №132, является единолично выполненным и завершенным исследованием. Считаю возможным присуждение А.В. Джимбиеву искомой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Официальный оппонент

Доцент кафедры
публично-правовых дисциплин
Федерального государственного
бюджетного образовательного
учреждения высшего образования
«Северо-Осетинский государственный
университет имени К.Л. Хетагурова»,
кандидат юридических наук по
специальности 12.00.02- конституционное
право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

15 сентября 2026 года



Басиев Марат Сосланбекович

Официальные сведения об организации, в которой работает официальный оппонент: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова»

Адрес: 362025 г. Владикавказ, ул. Ватутина, д. 44-46

Контактный телефон: +7 (8672) 33-33-73, доб 119, 120,

Адрес электронной почты: nosu@nosu.ru

Личную подпись Басиева Марата Сосланбековича заверяю.

Подпись	<i>Басиев М.С.</i>	заверяю
Работник отдела кадров СОГУ	<i>З.М. Терсенова</i>	подпись
« 15 »	09	2026

