

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук Диденко Алексея Николаевича на тему «Конституционно-правовые аспекты территориального устройства в условиях современного пространственного развития Российской Федерации» по специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки

Выбранная тематика исследования представляется действительно актуальной. В настоящее время в России идет муниципальная реформа, частью которой является трансформация территориальной организации местного самоуправления. Параллельно с этим, принимаются решения, связанные с пространственным развитием страны, стимулирование изменений в системе расселения граждан, обеспечением ее экономической и не только безопасности. Как справедливо отмечает автор, неурегулированность на федеральном уровне общих принципов территориального устройства страны, и субъектов Российской Федерации в частности, приводит к разнообразию региональных подходов к такому устройству на своих территориях, спутыванию понятий «территориальная единица», «административно-территориальная единица», «населенный пункт», соотнесению их между собой и с понятием «муниципальное образование» и, как следствие, усложняет формирование единого территориального, правового, социального и экономического пространства (С. 5).

Целью диссертационного исследования является выявление теоретических и практических аспектов юридического конструирования и соотношения населенных пунктов и их видов, муниципальных образований, территориальных и административно-территориальных единиц, установление их роли в территориальной организации и системе

пространственного развития, а также функционирования единой системы публичной власти с учетом особенностей местного самоуправления (С. 10).

При подготовке данного исследования автором было проанализировано значительное количество литературы не только юридического профиля, но и ряда смежных дисциплин (С. 7 и библиография). Это, безусловно, повышает ценность проведенного исследования. Теоретические выводы автор подтверждает статистической информацией, подчерпнутой из Докладов о состоянии местного самоуправления, подготовленных Минюстом России, материалов комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, а также информацией органов государственной власти.

Автор добросовестно и корректно указала методологическую основу исследования, обозначив в каких случаях применялись соответствующие научные методы (С. 13-14).

Работа состоит из введения, трех глав и заключения, в которых последовательно рассматривается территориальное устройство Российской Федерации как теоретико-правовая и конституционно-правовая категория, показываются особенности формирования муниципально-территориального и административно-территориального устройства в Российской Федерации, называются проблемы соотношения территориального, муниципально-территориального и административно-территориального устройства в пространственном развитии Российской Федерации.

При характеристике отдельных вопросов автор показывает целую палитру разных точек зрения ученых, не ограничиваясь только взглядами ученых-юристов. Это делает исследование более комплексным и цельным, имеющим отчасти междисциплинарный характер.

Безусловным достоинством работы является стремление дать собственные авторские определения ряда ключевых для диссертационного исследования терминов, в том числе: населенный пункт (С. 42), город (С. 53), поселок (С. 57), сельский населенный пункт (С. 61) и др. Правда непонятно

почему определения терминов, содержащиеся в кандидатской диссертации, автор называет правовыми определениями.

На основании анализа научных источников, правоприменительной практики в работе обосновывается, что не только конкретное территориальное/административно-территориальное устройство субъекта РФ находится в исключительном ведении субъектов РФ, но и формирование основ (принципов) этого устройства, характеристик самих территориальных единиц находятся также в исключительном ведении субъектов РФ (С. 24). В последующих разделах диссертационного исследования это положение было раскрыто. Автор констатирует, что одни и те же территории получают разный юридический статус (С. 50, 98-102 и др.). По мнению автора, данное региональное многообразие затрудняет пространственное развитие страны и требует определенной унификации (С. 105).

Предлагая собственное определение городской и сельской территории, автор поднимает вопрос о правоприменительной практике, сложившейся в разных субъектах РФ в отношении установления границ и наделении территории статусом соответствующего вида муниципального образования (С. 66-67 и далее). Раскрывая эту мысль в контексте территориальной организации местного самоуправления, автор констатирует, что Федеральный закон № 131-ФЗ использовал особый подход к определению территориальных критериев для городских поселений. Хотя их территория также включает населенные пункты определенных видов, сама классификация этих видов более узкая по сравнению с сельскими поселениями (применяются термины «город» или «поселок»). «Примечательно, что для городских поселений Закон не устанавливает каких-либо предельных нормативов численности жителей, даже в качестве ориентиров. Критерий территориальной удаленности для них определяется не физической доступностью (пешей), а функционально – через предназначение прилегающих зон для инфраструктурного развития, зафиксированное в генеральном плане поселения» (С. 67).

Большое внимание в работе уделяется исследованию вопросов территориальной организации и пространственного развития в контексте деятельности территориальных коллективов. Например, высказывается интересное суждение о том, что в муниципальном образовании нет единого местного сообщества, территориальные местные сообщества могут существовать в границах небольших населенных пунктов, в границах же относительно больших населенных пунктов их может быть несколько. Поэтому территория муниципального образования, если оно (муниципальное образование) – система населенных пунктов, по общему правилу не может быть единой территориальной основой местного самоуправления, но может быть – и является – территориальной основой местной публичной власти. Местное (территориальное) самоуправление – это не только публичная власть, но и непосредственное решение местными сообществами и гражданами вопросов своего жизнеобеспечения в своем населенном пункте, с использованием инструментов как публичной, так и общественной власти (С. 75-76). Отсюда автор делает вывод, что территориальной основой местного самоуправления является территория населенных пунктов, поскольку только она является территорией проживания и организации местного сообщества (местных сообществ).

Более того, автор предлагает разделять местный и территориальный коллектив: территориальный публичный коллектив является основным субъектом местного самоуправления в муниципальном образовании, а местное сообщество – его наиболее важное составляющее (С. 90).

Позиция автора в отношении местных (территориальных) коллективов в целом понятна и имеет место на существование. Но в этой связи возникает вопрос, навеянный разработкой первых законов о местном самоуправлении. Дело в том, что в начале 1990х годов вполне осознанно отказались от термина «местное сообщество», заменив его на «муниципальное образование». Местное сообщество – только люди; муниципальное образование – населенная территория. В чем необходимость введения термина «местное сообщество» или «территориальный коллектив»? можно

ли снять эти вопросы, уточнив термин «муниципальное образование» или иной?

Безусловным украшением работы является перечень большого количества решений Конституционного Суда РФ по вопросам территориальной организации местного самоуправления, единстве публичной власти, вынесенный в отношении федеральных законов о местном самоуправлении 1995 и 2003 годов (С. 141-144). В этой связи хотелось бы уточнить какие позиции Конституционного Суда РФ требуют обязательного учета в рамках проводимой в стране муниципальной реформы, реализуемой на основании нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Вместе с тем диссертационное исследование, как и любая творческая работа, содержит ряд неоднозначных и небесспорных положений, которые требуют своего уточнения или дополнительного обоснования:

1. В качестве задач исследования автор называет, в частности такие: установить сопряжение формального правового статуса населенных пунктов с их фактическим состоянием и функциональным назначением в современной России; определить статус и функции территориальных, административно-территориальных и муниципальных единиц, выявить их соотношение. Не очень понятно, что автор понимает под фактическим состоянием (сельская территория стала фактически городской? можно ли понудить депутатов изменить статус территории и как быстро они должны это сделать?) и что такое муниципальная единица (это муниципальное образование или что-то иное?).

Отдельная задача, обозначенная в работе, связана с выявлением влияния публично-властных и общественно-самоуправленческих начал на территориальную организацию местного самоуправления. Хотелось бы уточнить что автор понимает под «влиянием».

2. В положении 5, выносимом на защиту, говорится о разных моделях территориальной организации местного самоуправления и о том, что двухуровневая модель является более предпочтительной (С. 16). Хотелось бы

уточнить по каким параметрам/критериям оценивались модели? Сейчас значительное число субъектов РФ решают вопрос о переходе на одноуровневое местное самоуправление или сохранении двухуровневого. Можно ли им предложить перечень критериев (своеобразный чек-лист), который позволил облегчить принятие решение. Всегда ли должно местное самоуправление превалировать на весах разных конституционных ценностей?

В Положении 6 говорится об эффективном пространственном развитии страны, которое невозможно без четкого регулирования статуса, порядка формирования и механизмов управления агломерациями и опорными населенными пунктами (С. 16). Хотелось бы прояснить что автор понимает под эффективным пространственным развитием страны. Что важнее: урегулировать статус агломераций или отношения, возникающие в процессе межмуниципального взаимодействия?

В положении 7 предлагается интеграция разных видов территорий в общую систему территориального устройства и пространственного развития страны с учетом требований сбалансированности (согласованности) данной системы (С. 17). Что автор понимает под сбалансированностью и согласованностью? Кто и на основании чего должен проводить эту оценку?

В положении 9 говорится о необходимости принятия федерального закона об общих принципах организации территориального устройства в Российской Федерации (С. 17). Вместе с тем в самой работе констатируется, что подобное предложение уже высказывалось и обосновывалось в диссертационном исследовании А.Н. Максимова (защита кандидатской диссертации состоялась в 2010 году в МГЮА имени О.Е. Кутафина). В чем новизна данного предложения?

3. В работе регулярно говорится о территориальном устройстве, пространственном развитии страны (С. 21 и далее). Как между собой взаимосвязаны системы организации власти и расселения граждан? Какие принципы (критерии, правила) могут или должны учитываться в этом случае.

Автор предлагает выделять следующие виды территориальных единиц: населенные пункты, публично-территориальные единицы и агломерации (С. 29-30). При этом к числу публично-территориальных единиц отнесены не только собственно муниципальные образования, но и административно-территориальные единицы и специальные. Всегда ли административно-территориальные единицы не являются населенными пунктами и как их отделить от населенных пунктов. Специальные единицы (военные, избирательные округа и т.п.) по мнению автора, характеризуются особыми территориальными коллективами. Но далеко не всегда эти особые коллективы создаются по факту проживания граждан и цели их создания связаны с развитием территории (например, военные, судебные округа создаются совершенно для иных целей). Насколько корректно выделять налоговые округа в контексте наличия территориального коллектива (С. 31)? Можно ли эти единицы относить к публично-правовым образованиям?

В настоящее время агломерация – это скорее экономическая, чем юридическая категория. Как юридическая сущность агломерация рассматриваются как форма межмуниципального сотрудничества, представляющая собой механическое объединение муниципальных образований и/или населенных пунктов, взаимодействующих между собой. Как экономическая категория агломерация – единый рынок труда, жилья и услуг. Что для целей исследования автор понимает под агломерацией; если агломерация становится единым целым, то трансформируется ли она в административно-территориальную единицу; становится ли она новым более крупным муниципальным образованием или иным публично-правовым образованием?

Указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова к такого рода работам. Содержание диссертации в целом соответствует специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки, а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении

ученых степеней в Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, а также оформлена согласно требованиям Положения о защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Диденко Алексей Николаевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Профессор кафедры конституционного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет»

Доктор юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право, профессор
19 ноября 2025 года

Екатерина Сергеевна Шугрина

Контактные данные:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет», профессор кафедры конституционного права
199106, г. Санкт-Петербург, 22-я линия В.О., д. 7
e.s.shugrina@spbu.ru
+7 (812) 363-60-90

Личную подпись Шугриной Екатерины Сергеевны заверяю.
Документ подготовлен вне рамок исполнения трудовых обязанностей.

Ведущий специалист

И.В. Гладкая

19.11.2025