

В диссертационный совет МГУ. 051.4
Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова по
адресу: 119234, Москва, Ленинские
горы, д. 1, стр. 13–14, 4-й учебный
корпус, Юридический факультет
E-mail: dissovet@law.mus.ru

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Диденко Алексея Николаевича «Конституционно-правовые аспекты территориального устройства в условиях современного пространственного развития Российской Федерации», представленную к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

На основании п. 3.7 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, изучения диссертации и работ соискателя, в которых излагаются основные научные результаты диссертации, настоящим представляю в диссертационный совет письменный отзыв на диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук Диденко Алексея Николаевича «Конституционно-правовые аспекты территориального устройства в условиях современного пространственного развития Российской Федерации».

Актуальность темы исследования определяются конституционными преобразованиями публичной власти в целом и местного самоуправления в частности. Основу диссертации составляют положения нового Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», что безусловно актуализирует тему территориального устройства и пространственного развития.

На стратегической сессии о пространственном развитии Российской Федерации 19 марта 2024 г. Председатель Правительства М.В. Мишустин обратил внимание на жизненноважные вопросы территориальной связанности и снижения инфраструктурных ограничений в регионах, в том числе в сфере

транспорта, энергетики, благоустройства, повышения качества жизни в малых городах, исторических поселениях, сельской местности. Поэтому важно повышать уровень самостоятельности территории и совершенствовать государственное и муниципальное управление для принятия эффективных решений, направленных на улучшение ситуации в ключевых сферах.

В стратегии пространственного Развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 года утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р устанавливается несколько приоритетных задач. 1) развитие системы опорных населенных пунктов, способствующие формированию системы расселения, инфраструктуры и обеспечению развития прилегающих к ним территорий; 2) развития федеральных округов Российской Федерации, Арктической зоны Российской Федерации и новых субъектов Российской Федерации, а также геостратегических территорий Российской Федерации, которые учитывают их специфику. Планирование создания новых объектов инфраструктуры на основе их приоритизации с учетом оценки социально-экономических эффектов; 3) создание центров, обеспечивающих доступ к образованию, медицинской помощи, услугам в сфере культуры и реализацию иных потребностей жителей нескольких субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

Приоритеты пространственного развития в отдельных отраслях должны найти отражение в соответствующих национальных проектах, государственных программах Российской Федерации и иных документах стратегического планирования.

В одном из своих положений выносимых на защиту (п.6) автор исследования справедливо отмечает, что «обеспечение территориальной целостности и национальной безопасности любого государства и как следствие - его устойчивого и гармоничного социально-экономического развития, невозможно без наличия взвешенной, согласованной

государственной политики и формируемого на ее основе законодательства» (стр. 16).

В условиях конституционной и муниципальной реформы особую значимость приобретает вопрос гармонизации уровней и форм территориальной организации. А именно правовой статус и типология населенных пунктов, юридические конструкции муниципальных образований, системы территориального и административно-территориального деления субъектов Российской Федерации.

Неурегулированность на федеральном и региональном уровне принципов территориального устройства страны приводит к ненужной путаницы в региональных подходах к пониманию «территориальная единица», «административно-территориальная единица», «населенный пункт». Возникает проблема соотношения всего этого с понятием «муниципальное образование» и усложняет формирование единого правового и территориального пространства.

В своем исследовании автор правильно отмечает: «Существующая правовая база характеризуется целым рядом пробелов, которые надо устранять. Так например, отсутствует легальное определение таких базовых понятии как «населённый пункт», «город» «поселок», «сельский населённый пункт», муниципальное образование», «административно-территориальное устройство», «городская агломерация», «сельская агломерация» (стр. 5). Данная правовая неопределенность вызывает трудности в процессах территориального развития субъектов Российской Федерации. Кроме всего, переход от двухуровневой системы территориальной организации к одноуровневой сопровождается научно-практическими дискуссиями.

В этом смысле актуальна и заслуживает интерес научная позиция автора о том, что «оптимальная территориальная организация местного самоуправления должна базироваться на гибком сочетании поселенческого и территориального принципов». Двухуровневые модели являются предпочтительными для большинства территории, в том числе при

конструировании агломерации, обеспечивая сохранение низового звена самоуправления. «Переход к одноуровневым округам оправдан преимущественно на территориях с низкой плотностью населения и должен сопровождаться сохранением (формированием) территориальных органов местных администрации и социальной инфраструктуры, а также общественного самоуправления в бывших административных центрах поселений и крупных населенных пунктах» (стр.16).

Следует согласиться и тем, что необходимо принять Федеральный закон «Об общих принципах организации территориального устройства в Российской Федерации», который устанавливал бы базовые понятия, критерий, принципы и процедуры в сфере территориальной организации (стр. 17).

В теории конституционного и муниципального права все эти вопросы были, есть и будет дискуссионным и не однозначным для понимания, потому исследования по данной тематике вызывают интерес и надежду на разрешение тех или иных вопросов, которые возникают на практике.

Степень научной разработанности темы исследования опирается на классические научные труды известных теоретиков конституционного и муниципального права: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, А.А. Акмаловой, И.В. Бабичева, О.И. Баженовой, Г.В. Барабашева, В.А. Баранчикова, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Е.В. Гриценко, А.А. Ларичева, И.В. Лексина, С.В. Нарутто, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, В.В. Пылина, В.В. Таболина, Н.С. Тимофеева, В.Е. Чиркина, Е.С. Шугриной, В.А. Щепачева и др.

Безусловно своим исследованием автор с учетом последних конституционных новелл, а также анализа положений нового Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» проработал проблему легального определения «населённого пункта» и его видов как базовых элементов системы территориального и муниципального устройства

и пространственного развития (32-62). Существенное значение так же уделяется агломерации как особой территориальной единицы в пространственном развитии страны (с. 152-168).

Диссертантом четко сформулирована цель и задачи диссертации (с. 9-10), определены объект и предмет исследования (с.8-9), которые автору несомненно удалось достичь в процессе исследования.

Эффективно использованная методологическая основа исследования (с. 13-14), позволила провести достаточное теоретическое осмысление конституционно-правовых аспектов территориального устройства в условиях современного пространственного развития.

Научная новизна диссертации состоит в том что соискатель исследует совершенно новые и весьма значимые правовые процессы и механизмы:

- формулирует определение понятия «населённый пункт» и его видов, основанного на интегральном подходе;

- приводит авторское видение оптимальной муниципально-территориальной организации;

- высказывает предложения о способах интеграции в территориальную организацию публичной власти городских и сельских агломерации, опорных пунктов в целях пространственного развития страны (137-185).

Апробация результатов исследования вызывает одобрение. Основные теоретические положения были предоставлены и обсуждены на более чем 28 научно-практических мероприятиях (круглые столы, форумы, парламентские слушания, выездные и экспертные совещания). Результаты исследования использовались автором в практической работе Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления VII созыва и Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению VIII созыва при подготовке аналитических материалов, законопроектов и рекомендации.

По теме диссертации опубликованы 9 научных работ (статей) в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей

аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, т.ч. 5 статей – в рецензируемых изданиях, рекомендуемых для защиты в диссертационном совете МГУ.

Несомненно, оценивая положительно новизну и значимость данного диссертационного исследования, следует, однако, обратить внимание на некоторые дискуссионные положения и замечания, требующие уточнения в ходе публичной защиты.

1. Автор пишет: «Современная Конституция Российской Федерации не использует понятия «территориальное устройство (деление)», «административно территориальное устройство (деление)», «территориальные и административно территориальные единицы», не определяет правила деления территорий субъектов Российской Федерации на части» (с. 22).

В связи с этим возникает вопрос: предлагается внести в Конституцию Российской Федерации только указанные определения? Или подробно посредством Основного закона регламентировать территориальное деление субъектов?

2. В работе приведены разные варианты понятия «территориальное устройство». Не совсем понятно какой трактовки придерживается автор? (с. 26–29).

3. Автор пишет о «принципе безразличия» к критериям выделения и учета территориальных единиц, что требует безотлагательного исправления. (с.32).

«Принцип безразличия» интересен и не раскрыт. Хотелось бы узнать более подробную позицию автора о приведенном им принципе.

4. По мнению автора «характерной особенностью Стратегии пространственного развития на период до 2030 г. является уклонение от универсализации понятия «населённый пункт» при одновременном активном использовании производной категории – «опорный пункт». (с.38).

Обращая на это положение Стратегии, автор не высказывает свою позицию по этому поводу. С чем связано уклонение от понятия населённый пункт? Виден критический подход автора.

5. Может ли выделение опорных пунктов привести к усилению дисбаланса в развитии между ними и менее приоритетными территориями, а также создать вызовы связанные с необходимостью разработки новых механизмов управления и планирования?

6. Автор затрагивает концепт «юридического города», но не рассматривает его суть и значение достаточно подробно. (с. 50–51).

7. Думается, что автор категорию «поселок» ставит как промежуточное звено между населёнными пунктами. Меж тем поселок тоже населённый пункт, но почему-то промежуточный. Хотелось бы услышать уточнения автора по этому поводу. (с.55).

8. Можно ли говорить о том, что наметилась проблема снижения населения в сельских населённых пунктах и как с этим быть?

9. Автор рассматривает двухуровневую и одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления. Представляется, что в Российской Федерации остается формироваться смешанная модель территориальной организации местного самоуправления (п.7 ст. 9. Федерального закона № 33). Хотя Федеральный закон 33 делает упор на один уровень территориальной организации. Возможно ли эффективное сочетание этих двух моделей в будущем, или все-таки предпочтение отдаем одноуровневой?

10. Автор пишет о том, что «можно организовать муниципальное образование как большой конгломерат географический относительно близких друг к другу населённых пунктов» (с. 76). Однако, данный вопрос в диссертации не раскрывается. Возникает вопрос, является ли конгломерат муниципальных образований решением проблем с территориальной организацией местного самоуправления?

11. По мнению автора «эффективное управление муниципальным образованием достижимо при условии максимальной синергии между его публично-властной и общественно-самоуправленческой составляющей». (ст. 78).

Нельзя не согласиться с позицией автор о том, что природа публичной власти в городских и муниципальных округах, а также в муниципальных районах, которые по мимо полномочий по решению вопросов местного значения осуществляют также делегированные государственные полномочия, является государственно-муниципальной (с. 81).

Думается, что здесь также можно говорить об элементах централизации при децентрализованной модели местного самоуправления. Эффективно ли это, другой вопрос

Схожая концепция уже высказывалась в первой главе учебника «Муниципальное право зарубежных стран» под ред. В.В. Еремяна (ЮНИТИ-ДАНА, 2017 г. с. 8-66).

Является ли такой подход основой дуалистической модели местного самоуправления? Хотелось бы услышать положительное или отрицательное мнение диссертанта об этой модели.

Однако, перечисленные замечания носят дискуссионный характер и указывают на творческий научно-практический аспект диссертации и не умаляют общую положительную оценку работы.

Диссертационное исследование Диденко Алексея Николаевича представляет собой самостоятельную, целостную, научно-квалификационную работу теоретического и прикладного характера, содержащую новые знания о территориальной организации местного самоуправления и пространственном развитии.

Указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует

специальности 5.1.2 (по публично-правовым (государственно-правовым наукам), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, а также оформлена согласно требованиям Положения о совете по 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.

Сведения об официальном оппоненте:

Заведующий кафедрой муниципального права

Федерального государственного Автономного образовательного учреждения высшего образования

«Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

доктор юридических наук, профессор

Л.Т. Чихладзе

«26» ноября 2025 г.

Специальность защищенной диссертации: 12.00.02 - Конституционное право; Конституционный судебный процесс; муниципальное право

Адрес места основной работы с индексом:

117198 г. Москва, ул. Миклухо-Маклая д. 6

Телефон мобильный:

Адрес электронной почты: Levanbook@gmail.com

Я, Чихладзе Леван Теймуразович, даю согласие на включение своих персональных данных в документы, ~~составляющие~~ этой диссертационного совета и их дальнейшую обработку.

Подпись Л.Т. Чихладзе заверяю:

Учёный секретарь Учёного совета РУДН профессор

А.П. Курылев