

ОТЗЫВ

научного консультанта на диссертацию

Колесникова Андрея Владимировича «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки

Вопросы организации местного самоуправления всегда были объектом пристального внимания со стороны органов государственной и муниципальной власти, судей и академического сообщества. Политические процессы 90-х, во многом зависимые от влияния западных стран, серьезно повлияли на содержание и сущность современного Основного закона страны. В результате статьи 12 и 131 Конституции РФ направлены на создание такой системы публичной власти, которая не предусматривает формирование уже традиционной для нашего государства моноцентристской модели публичного управления. С одной стороны, это повлекло за собой децентрализацию государственной власти, которая призвана вывести из государственной компетенции вопросы, имеющие локальное значение и сосредоточить деятельность органов государственной власти на предметах ведения государственного масштаба. С другой стороны, это привело к широкой автономии органов местного самоуправления в функциональной и организационной сферах и снизило степень участия муниципалитетов в реализации единой государственной политики и общегосударственных проектов. Высокая степень организационной самостоятельности стала причиной постоянного реформирования местного самоуправления и появления в 2020 году конституционного термина «единая система публичной власти». Вместе с тем, постепенное изменение законодательства, направленное на централизацию власти и увеличение роли государства в процессах формирования органов местного самоуправления и назначения на должность должностных лиц местного самоуправления, а также отрешения их от должности, послужило появлению значительной зависимости органов

местного самоуправления от государства, снизило активность населения, лишило органы местного самоуправления возможности самостоятельно выбирать модель муниципального управления и организовывать муниципальную власть, минимизировало инициативу должностных лиц местного самоуправления под страхом привлечения к ответственности и лишения полномочий, заставило многих депутатов Государственной Думы РФ и других лиц, замещающих государственные должности лично заниматься в режиме «ручного управления» проблемами отдельных муниципальных образований. В связи с этим, сегодня перед государством стоит первоочередная цель организации такой единой системы публичной власти, в которой, во-первых, органы и должностные лица местного самоуправления будут обладать организационной самостоятельностью. Во-вторых, они будут входить в единую систему публичной власти как необходимый равноценный элемент всей конструкции, построенной на основе единых принципов. При этом в юридической науке отсутствуют комплексные межотраслевые исследования вопросов организации органов местного самоуправления. Таким образом, тема диссертационного исследования бесспорно является актуальной.

Автор применяет обширный набор современных научных методов, предопределивший использование широкого спектра научной литературы, направленной не только на изучение юридической науки, но и содержащей знания в области философии, терминоведении, юридической герменевтики. Диссертант использовал внушительный нормативный и эмпирический материал. Это позволило ему сформулировать и вынести на защиту ряд логичных, взаимосвязанных положений, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение и значительный шаг в развитии науки муниципального права.

Диссертационное исследование А.В. Колесникова отличается научной новизной, теоретической и практической значимостью. Научную новизну определяет оригинальный авторский подход к рассматриваемым вопросам.

Личный вклад соискателя в развитие науки муниципального права состоит в аргументации самостоятельно сформулированных выводов и предложений которые в совокупности составили целостную картину концепции организации органов местного самоуправления с участием органов государственной власти и формирования целостной системы органов публичной власти. А.В. Колесниковым исследован генезис правовой политики государства в сфере местного самоуправления и выявлено ее влияние на развитие страны. Исторический метод позволил выявить организационные закономерности формирования органов местного самоуправления и их взаимодействия с верховной властью в разные периоды развития отечественной государственности. Охарактеризованы принципы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти.

Автором самостоятельно разработан понятийно-категориальный аппарат (понятия единой системы публичной власти, органов единой системы публичной власти, органов местного самоуправления, принципов взаимодействия органов публичной власти, системы органов местного самоуправления, структуры органов местного самоуправления). Уточнено определение местного самоуправления. Проанализирована терминология, применяемая в процессе правового регулирования местного самоуправления, выработаны предложения законодателю по ее оптимизации для более рационального применения и конкретизации статуса органов и должностных лиц местного самоуправления.

Мотивируется необходимость конкретизации статуса муниципального служащего как должностного лица. Обосновано предложение о необходимости законодательного закрепления квалификационных требований (образование) и ценза оседлости к главе муниципального образования и депутатам представительного органа местного самоуправления. Предлагается также исключить конкурс из числа способов замещения выборных муниципальных должностей. Исследуется дисбаланс в реализации единства требований к муниципальным и государственным гражданским служащим,

предлагается унифицировать их статус и правовое регулирование путем принятия Кодекса публичной службы. Интересными представляются различные предложения по деполитизации муниципальной власти.

Автором сформулирована классификация современных моделей местного самоуправления, охарактеризованы условия и специфика их формирования. Предложена конструкция взаимодействия органов публичной власти различных территориальных уровней государственной власти между собой и органами местного самоуправления.

Автором выявлено, что единство системы публичной власти достигается не только путем реализации форм вертикального взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и с помощью взаимодействия органов местного самоуправления между собой посредством различных форм межмуниципального сотрудничества. При этом отмечается, что только межмуниципальное ассоциативное сотрудничество призвано содействовать уплотнению взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Сделан ряд предложений по оптимизации межмуниципального ассоциативного сотрудничества. В частности, для реализации целей Государственного Совета РФ предлагается введение в его состав представителей от местного самоуправления в лице Президента и Исполнительного директора Ассоциации «Единое общероссийской объединение муниципальных образований (Конгресс).

Исследована правовая уникальность и дана юридически обоснованная оценка публичной власти в федеральной территории «Сириус», выявлены особенности организации органов местного самоуправления в городах федерального значения, ЗАТО, наукограде и различных территориях с особыми экономическими преференциями. Сделан вывод о необходимости приведения особенностей управления на этих территориях в соответствие с Конституцией РФ.

Большое внимание диссертант уделил порядку формированию органов местного самоуправления, назначению должностных лиц местного самоуправления, роспуску представительного органа муниципального образования, отрешению главы местной администрации и главы муниципального образования от должности и удалению главы муниципального образования в отставку. Все эти процессы исследованы через призму участия в них органов государственной власти. Одновременно выявляется степень влияния государства на принятие итогового решения по этим вопросам. В целом проанализирована организующая сущность ответственности, как одного из элементов правового статуса субъекта публичной власти. При этом автор отмечает, что ответственность органов местного самоуправления односторонняя. Современные органы государственной власти, в отличие от органов советского и перестроечного времени, не несут ответственность перед местным самоуправлением. Учитывая нынешнюю специфику односторонности ответственности перед органами вышестоящего уровня предложены дополнительные основания ответственности главы субъекта РФ перед Президентом РФ за правонарушения или ненадлежащее исполнение своих обязанностей в сфере местного самоуправления.

Диссертантом исследованы основания применения и формы взаимодействия государственных и муниципальных органов в процессе реализации норм межотраслевого института временного осуществления полномочий местного самоуправления органами государственной власти, применяемого также федеральной властью в отношении субъектов РФ, а также временной финансовой администрации. Выявлен дисбаланс норм материального и процессуального права в процессе введения и осуществления временной финансовой администрации.

Диссертация А.В. Колесникова выполнена на высоком научном уровне. К ее характеристикам можно отнести: добротный научный стиль изложения материала; внутреннее единство; необходимая степень полемичности; четкая

аргументированность позиции автора по ключевым вопросам. В ходе проведенной работы автор показал себя как зрелый, трудолюбивый, креативный и настойчивый исследователь, которого отличает умение самостоятельно мыслить, вести научную дискуссию, ставить и решать актуальные научные задачи. Большой творческий потенциал и многолетняя научная деятельность позволили по-новому представить многие аспекты исследуемой проблематики и выработать предложения по совершенствованию законодательства с целью оптимизации организации муниципального управления и формирования гармоничной системы публичной власти.

Диссертант активно применяет свой научный и творческий потенциал, выводы и результаты, полученные в диссертационном исследовании, в процессе осуществления педагогической деятельности на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Выводы и концептуальные подходы были отражены автором диссертационной работы в 122 публикациях. Из них: в журналах, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ, опубликовано 32 индивидуальных статьи и 6 в соавторстве; 3 индивидуальных и 7 коллективных монографий; 5 коллективных статей, опубликованных в журналах, входящих в международную базу scopus; 1 индивидуальная и 5 коллективных статей, размещены в изданиях, входящих в международную базу Web of Science. Многие положения обсуждались в ходе выступлений на круглых столах, коллоквиумах и научных конференциях международного и российского уровня.

Таким образом диссертация А.В. Колесникова является самостоятельной, творческой, обладающей внутренним единством, завершенной научно-квалификационной работой, содержит концептуальные научные положения, направленные на решение важной политической и социальной проблемы формирования гармоничной системы публичной

власти, в которой органы государственной власти взаимодействуют с органами местного самоуправления, имеющими высокую степень организационной самостоятельности. Диссертацию можно квалифицировать как достижение в области науки муниципального права.

Диссертация Колесникова А.В. «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты» соответствует специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки, отвечает критериям, предъявляемым к диссертационным исследованиям на соискание ученой степени доктора юридических наук, закрепленным в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 11.09.2021) «О порядке присуждения ученых степеней», а ее автор Колесников Андрей Владимирович по результатам публичной защиты заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

09 сентября 2022 г.

Научный консультант –

**доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой административного
и муниципального права ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная
юридическая академия»**

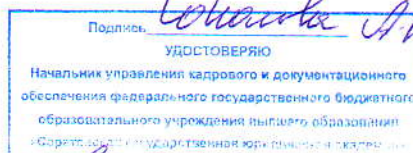
Александр Юрьевич Соколов

Контактные данные:

Адрес: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1.

Телефон: 8 (8452) 29 90 33

E-mail: k_ap@ssla.ru



А. Соколов

