

*На правах рукописи*

**Колесников Андрей Владимирович**

**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ  
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Саратов – 2022

Диссертация выполнена на кафедре административного и муниципального права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

**Научный консультант:** доктор юридических наук, профессор  
**Соколов Александр Юрьевич**

**Официальные оппоненты:** **Россинский Борис Вульфович**  
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», профессор кафедры административного права и процесса

**Еремян Виталий Владимирович**

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», заведующий кафедрой конституционного права и конституционного судопроизводства

**Бялкина Татьяна Михайловна**

доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», заведующий кафедрой конституционного и муниципального права

**Ведущая организация:** Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «**Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского**» (юридический факультет)

Защита состоится «26» декабря 2022 года в 14.00 на заседании диссертационного совета 24.2.390.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «СГЮА» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/12-09-2022-1d.pdf>).

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022 г.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент**



**В.В. Нырков**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Начиная с 1993 г. наша страна стремится к формированию оптимальной системы публичной власти. Элементы этой системы разнообразны, организационно обособлены, имеют, в некоторой степени, различную природу и сущностное предназначение. Двойственная (государственно-общественная) природа местного самоуправления предопределяет особенности формирования органов местного самоуправления и их правоотношений с органами государственной власти.

За последние 30 лет официальная концепция местного самоуправления изменялась три раза. Последняя реформа началась с принятием Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), призванном реализовать поставленную в Указе Президента РФ от 15 октября 1999г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Указ Президента РФ № 1370) цель построения местного самоуправления, достигшего такого уровня, чтобы стать необходимым условием для становления экономически развитого социально направленного государства. К сожалению, сформулированная в Указе Президента РФ № 1370 стратегия так и не реализована, поэтому до сих пор в научно-практических дискуссиях мы можем услышать высказывания о зачаточном состоянии местного самоуправления, что институты гражданского общества только начинают развиваться, а правовое государство находится на этапе становления. При этом, говоря о стабильности в нашей стране, многие уточняют, что мы все еще не прошли период реформ. Вместе с тем, в настоящее время, несмотря на колоссальные правовые и политические изменения в системе управления России, многие сущностные

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. № 40, ст. 3822.

<sup>2</sup>Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. № 42, ст. 5011.

элементы власти, ее политической составляющей и стремление к централизации остались прежними. Соответственно и проблемы в системе отечественного управления практически не изменились. Это, прежде всего, касается системы местного самоуправления как низового уровня публичной власти и принципов взаимодействия его органов с вышестоящими субъектами государственной власти.

Владения нашего отечества велики, разнообразны, отличаются климатическими, социальными и экономическими условиями. В 2020 г.<sup>1</sup> в Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция РФ) внесены очень важные поправки, направленные на консолидацию власти. Появилось конституционно закрепленное понятие «единая система публичной власти» и официальное право органов государственной власти на участие в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности муниципальных должностных лиц. Стало возможным создание федеральных территорий. Конституцией РФ предусмотрены условия, при которых в более широком круге территориальных образований могут устанавливаться особенности местного самоуправления. Таким образом, поправки предусматривают не только сплочение органов государственного управления всех уровней и ветвей власти, но и дополнительную интеграцию органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, а также новые возможности в создании особого публичного управления в определенных территориях и муниципальных образованиях. Появление новых конституционных категорий и дополнительных прав государства требуют не просто их понимания. Необходимо теоретическое осмысление понятия «единая система публичной власти», обнаружение последствий дальнейшего единения органов государственной и муниципальной власти в условиях основанной на ст. 12 Конституции РФ организационной обособленности органов местного самоуправления. Важным является исследование и выявление принципов взаимодействия органов

---

<sup>1</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

государственной и муниципальной власти, поиск и изучение норм права, мешающих рациональному единению, учитывающему конституционную самостоятельность местных органов.

Конституционные поправки стали основой и причиной нового этапа реформирования системы всего российского управления, направленного на единение, централизацию и укрепление вертикали власти. Принят и введен в действие Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>1</sup> и первый в истории нашего государства Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”»<sup>2</sup>. Внесено множество изменений в действующее законодательство по вопросу участия органов государственной власти в назначении муниципальных должностных лиц путем их согласования с органами и должностными лицами субъектов РФ. Подготовлен и находится в стадии рассмотрения проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>3</sup> (далее – Проект № 40361-8), предусматривающий значительные изменения, обязывающие вновь творчески взглянуть на перспективы организации местного самоуправления в целом, и органов местного самоуправления в частности. Это вызывает необходимость комплексного исследования современной системы организации власти, выявления существующих недостатков в законодательстве, подготовки новых теоретических моделей реализации властных полномочий и предложений законодателю по формированию более прогрессивной конструкции публичной власти с определением в ней конкретной роли органов местного самоуправления. Нормативная модель новой единой системы публичной власти, закрепленная в отраслевом законодательстве должна строиться взвешенно и обоснованно с учетом научного и профессионального объективного толкования системного единства конституционных норм, которые помимо «единения власти», предусматривают ее разноуровневость и

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 2021. № 52 (часть 1), ст. 8973.

<sup>2</sup>СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I), ст. 8583; 2021, № 27 (часть I), ст. 5099.

<sup>3</sup> Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 27.05.2021).

организационную самостоятельность органов местного самоуправления, отрицающую полную доминацию государства в процессе организации муниципальной власти и формирования органов местного самоуправления. Сегодня утверждать, что построение власти осуществляется на основе таких подходов преждевременно. Говорить о том, что существующая концепция формирования и организации деятельности органов местного самоуправления прогрессивна и ведет исключительно к оптимизации муниципального управления, было бы не верным. Требуются качественно новые подходы к формированию органов и должностных лиц местного самоуправления, которые повлекут изменение в процессах организации муниципальной власти в целом. Все это свидетельствует о бесспорной актуальности данного исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Вопросами исследования некоторых элементов правового статуса отдельных органов или комплексного правового положения одного из органов муниципальной власти занимались многие ученые. Однако исследования велись в пределах системы местного самоуправления, без полного учета взаимосвязи и проблем взаимодействия с органами государственной власти в организационной сфере, не охватывали особенности организации местных органов на территориях с особым правовым режимом и не акцентировались на интеграционном изучении организационных аспектов.

Несмотря на значимость тематики, в настоящий момент комплексные диссертационные исследования о роли государства в организации муниципального управления отсутствуют.

Вместе с тем, на вопросах публичной акцентировали свое внимание ученые, имеющие разные научные интересы. Немало влияния на процессы управления, формирование системы и структуры органов власти оказали философы, изучавшие сущность и состав категорий «система» и «структура». Среди них: А.Н. Аверьянов, Р.Л. Акоф, Фон Берталанфи Л, В.Г. Горохов, О. Ланге, Н. Луман, А.А. Ляпунов, В.С. Нерсеянц, Б.М. Попов, В.Н. Садовский, В.С. Тюхтин, О.Ф. Шабров, Э.Г. Юдин.

Среди зарубежных правоведов-классиков, родоначальников ряда правовых принципов и концепций осуществления публичной власти особо выделяются Т. Гоббс, Ш.Л. Монтескьё, М. Фуко.

К российским юристам дореволюционного и революционного периода, занимающимся вопросами организации власти и (или) местного самоуправления, относятся: В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, Л.А. Велихов, Б.Б. Веселовский, А.Д. Градовский, П.П. Гронский, Г. Еллинек, И.А. Ильин, П.И. Иоселиани, Л.М. Каганович, О.В. Ключевский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, В.Н. Лешков, С.А. Приклонский, М. Рейснер, В.В. Руднев, М.И. Свешников, П.А. Столыпин, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич.

Большой вклад в разработку вопросов организации и деятельности местных органов советской власти внесли такие ученые как: И.А. Азовкин, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, И.Ф. Бутко, В.И. Васильев, В.Г. Вишняков, Л.А. Григорян, А.И. Ким, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, В.И. Ленин, А.И. Лукьянов, А.Е. Лунев, А.И. Лепешкин, В.М. Манохин, Л.В. Николаева, Г.И. Петров, Н.А. Пухтинский, И.С. Самощенко, А.Я. Слива, С.С. Студеникин, М.Х. Фарукшин, К.Ф. Шеремет.

Особое внимание при изучении отдельных вопросов, влияющих на процесс организации власти, было уделено работам исследователей в области общей теории государства и права: Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, М.И. Байтина, В.В. Борисова, С.Н. Братуся, А.Л. Захарова, К.С. Захаровой, В.М. Карельского, В.Н. Карташова, Р.З. Лившица, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.А. Мирошникова, В.В. Ныркова, Л.А. Окунькова, В.Д. Перевалова, А.Н. Савенкова, И.Н. Сенякина, В.М. Сырых, В.Ю. Туранина, В.Н. Хропанюка, Л.С. Явича.

При проведении исследования отдельных векторов организации процесса управления, были использованы труды российских ученых, занимающихся проблемами международного, трудового, уголовного, финансового, гражданского права и процесса: В.В. Авилова, Е.В. Вавилина, Е.Ю. Грачевой, И.В. Ирхина, Д.В. Кархалева, В.С. Капо, Р.В. Климовского, В.В. Лунеева, А.И. Мягких,

Е.Г. Потапенко, Д.А. Смирнова, Д.И. Шандурского, Н.А. Шевелевой, В.А. Якушина.

Фундаментальную основу концепции диссертационного исследования составили труды таких ученых в области конституционного, административного и муниципального права, как: С.А. Авакьян, И.А. Алексеев, И.В. Бабичев, В.В. Бараненков, Н.А. Боброва, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Д.С. Велиева, Е.В. Виноградова, Н.В. Витрук, И.В. Выдрин, Е.В. Гриценко, А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, Ю.А. Дмитриев, Е.А. Емельянов, В.В. Еремян, С.С. Зенин, И.В. Ирхин, А.Т. Карасев, Н.Н. Ковалева, А.Н. Кокотов, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, Н.М. Конин, П.И. Кононов, А.Н. Костюков, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, О.Э. Лейст, И.В. Максимов, А.В. Мартынов, Е.В. Мирошниченко, М.М. Мокеев, А.Ф. Ноздрачев, И.И. Овчинников, Л.А. Окуньков, Н.Л. Пешин, А.Н. Писарев, И.В. Понкин, М.В. Пресняков, Б.В. Россинский, Ю.В. Соболева, А.Ю. Соколов, С.Г. Соловьев, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, С.Е. Чаннов, Г.Н. Чеботарев, А.И. Черкасов, Н.Н. Черногор, Д.А. Черногоров, В.А. Четвернин, В.Е. Чиркин, Л.Т. Чихладзе, М.С. Шайхуллин, Е.С. Шугрина, А.А. Югов, А.Ю. Якимов, О.А. Ястребов.

В отечественной юридической науке комплексных диссертационных работ, посвященных организационным аспектам правового положения органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, на сегодня нет. Есть диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук об отрасли муниципального права в целом (Костюков А.Н. 2003 г.); диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, направленные на изучение: взаимоотношений органов местного самоуправления с региональной властью (Соломка Н.И. 1999 г., Семкина Т.Б. 2005 г.); конституционно-правового статуса органов местного самоуправления (Чебоксаров П.А. 2001 г., Тихалева Е.Ю. 2013 г.); статуса представительных органов (Семенов М.И. 2002 г., Абазов А.Б. 2013 г.); наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (Дитятковский М.Ю. 2001 г.). Большое количество диссертаций по полномочиям отдельных органов местного самоуправления в различных сферах.

Высоко оценивая вклад всех вышеуказанных ученых в развитие науки и теории муниципального управления, все же очевидно, что их работы применительно к выбранной нами теме, имеют точечное отношение, затрагивают лишь небольшую часть исследования и имеют касательную связь с общей целью научного изыскания, включающего организационные процессы.

Представленная работа является первым концептуальным, комплексным юридическим исследованием, посвященным широкому спектру вопросов организации органов местного самоуправления в единой системе публичной власти.

**Цели и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является формирование такой концепции муниципального управления, при которой каждый, формируемый самостоятельно муниципальным образованием орган местного самоуправления, входящий в систему органов местного самоуправления, будет интегрирован в единую систему публичной власти как необходимый равноценный элемент всей конструкции, построенной на основе единых принципов.

Реализация данной стратегии обеспечивается решением следующих задач:

- определить понятие «единая система публичной власти», раскрыть элементы этой системы и установить правовое предназначение органов местного самоуправления в ней;
- исследовать генезис правовой политики государства в сфере местного самоуправления и выявить ее влияние на развитие страны;
- выявить и охарактеризовать принципы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти;
- проанализировать терминологию, применяемую в процессе правового регулирования муниципального управления, выработать предложения законодателю по ее оптимизации для более рационального применения и конкретизации статуса органов и должностных лиц местного самоуправления;
- провести исследование понятия «правовой статус» применительно к органам местного самоуправления и должностным лицам для более детального

определения элементов статуса, характеризующих процесс организации органов местного самоуправления и влияющих на него;

– подвергнуть научному рассмотрению понятие «система органов местного самоуправления» и категорию «структура органов местного самоуправления», провести их сравнительную характеристику, систематизировать и дать им качественно новое доктринальное определение для оптимизации их применения законодателем;

– институционализировать современные модели и схемы управления в различных видах муниципальных образований, сформулировать их авторскую классификацию и установить степень влияния органов государственной власти на их формирование;

– выявить формы участия органов государственной власти в организации муниципального управления и степень их влияния на процесс формирования органов местного самоуправления;

– провести анализ полномочий органов государственной власти по участию в назначении должностных лиц местного самоуправления и выявить формы такого участия;

– исследовать правовую уникальность и дать юридически обоснованную оценку публичной власти в федеральной территории «Сириус»;

– изучить правовые основы местного самоуправления в городах федерального значения, ЗАТО и наукограде, выявить особенности организации органов местного самоуправления на данных территориях;

– исследовать правовую специфику организации муниципального управления, формирования и распределения компетенции в территориях с особыми экономическими преференциями;

– выявить и проанализировать организующую сущность ответственности, как одного из элементов правового статуса субъекта публичной власти;

– исследовать влияние института роспуска представительного органа на его организацию;

– изучить влияние института отрешения от должности главы муниципального образования (далее – Глава МО) и главы администрации на порядок замещения ими должности и организацию деятельности;

– выявить формы участия главы субъекта РФ в процедуре удаления местным представительным органом главы муниципального образования и определить степень влияния его решений и рекомендаций на окончательный итог удаления;

– изучить 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;

– исследовать теорию и практику применения межотраслевого института введения временной финансовой администрации, выявить формы и степень взаимодействия государственных, муниципальных и судебных органов при его введении;

– изучить вопросы природы государственной гражданской и муниципальной службы, реальность закрепленных форм соотношения этих видов службы и сделать предложения законодателю по кодификации служебных норм;

– исследовать требования, предъявляемые к лицам, замещающим муниципальные (в том числе выборные) должности и муниципальным служащим, сделать их сравнительную характеристику и внести предложения по их оптимизации;

– сравнить требования и цензы, предъявляемые к выборным лицам в России и за рубежом и сделать предложения по совершенствованию законодательства.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения в области формирования системы и структуры органов и должностных лиц местного самоуправления и отношения, возникающие в процессе

взаимодействия и взаимоотношений органов государственного и муниципального управления с целью организации единой системы публичной власти.

**Предметом исследования являются** фундаментальные теоретические представления о местном самоуправлении, общие закономерности теории управления, комплекс отечественных и зарубежных нормативных правовых актов, регулирующих: порядок организации системы и структуры органов муниципального управления; назначения должностных лиц местного самоуправления и прекращения их полномочий; профессиональной квалификации лиц, замещающих муниципальные должности; вопросы организации муниципальной службы; условия взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в процессах организации единой системы публичной власти.

**Методология исследования.** Исследование осуществлялось на основе метода диалектики. Этот метод позволяет проследить взаимосвязь между абстракцией в виде предполагаемых результатов организации желаемой системы публичного управления и реальностью, в виде сформированной модели власти после реализации намеченных планов с помощью правовых норм. Применение этого метода сформировало основу для эффективного применения метода прогноза, позволившего изучить систему работы в настоящем и, зная закономерности прошлого, экстраполировать полученные исторические результаты на будущее. Наибольший эффект экстраполяции был получен в результате сочетания метода прогноза с конкретно-историческим методом, позволяющим сравнить акты, действующие в различные исторические периоды с современными нормативными установками. Вместе с тем, понимание, что ничего неизменного не существует, и, учет практики применения норм, регулирующих в разное время сходные общественные отношения, доказавший, что получение одинаковых результатов не всегда сопровождается использованием одних и тех же средств, обусловило применение метода вероятного анализа.

Среди методов эмпирического уровня нашли применение методы: наблюдения, описания, сравнения, моделирования.

К применяемым методам теоретического уровня можно отнести: аксиоматический, гипотетический (гипотетико-дедуктивный), формализацию, абстрагирование, общелогические методы (анализ, синтез, индукцию, дедукцию, аналогию).

Использование метода семантического анализа логики юридических определений дало возможность выявить дефекты в теоретических категориях (отсутствие четких терминологических наименований, конкретного содержательного наполнения терминов, которое должно выражать существенные признаки понятий, а также отражать иерархические родовидовые отношения терминов, являющиеся основой системности любой лексической подсистемы, особенно терминологической).

Формально-юридический метод позволил сформулировать логичный понятийный аппарат.

Системно-структурный метод применялся при формировании понятий «система органов местного самоуправления» и «структура органов местного самоуправления», практики формирования моделей и схем управления на муниципальном уровне.

Сравнительно-правовой метод позволил не просто соотнести организацию муниципальной власти за рубежом с национальной правовой системой местного самоуправления, но и сделать предложения по изменению отечественного законодательства путем внедрения в него передовых правовых форм муниципального управления.

Специальный право-социологический метод применялся с целью демонстрации наглядных примеров практической реализации законодательства, регулирующего организацию муниципальной власти.

**Теоретическая основа диссертации** представляет собой совокупность передовых теоретических изысканий монографического типа, комментариев Конституции РФ и законодательства, статей из различных научных изданий, кандидатских и докторских диссертаций, авторефератов диссертационных исследований, содержащих авангардные достижения российской юридической науки в области конституционного, муниципального, административного права.

Вместе с тем, учитывая комплексное междисциплинарное содержание диссертационной проблематики, фрагментарной основой изучения также стали труды в сфере финансового, гражданского права, арбитражного процесса и криминологии.

**Нормативную основу диссертационного исследования** составили: Конституция РФ, международно-правовые договоры и конвенции, ратифицированные Российской Федерацией, постановления Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, федеральные конституционные законы, кодексы РФ, регулирующие общественные отношения в различных сферах, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты структурных подразделений Правительства РФ, концепции федеральных органов. Автором также проводился анализ законодательства субъектов РФ, региональных актов органов исполнительной власти, нормативные и ненормативные акты муниципальных образований. В работе проанализированы законопроекты, предполагающие нововведения в области местного самоуправления и законодательство зарубежных стран, имеющих развитую эффективную систему муниципального управления.

**Эмпирической основой исследования** явились постановления, определения и заключения Конституционного Суда РФ; постановления и определения Верховного Суда РФ и его коллегий; судебные акты апелляционных судов; решения судов субъектов РФ; решения судов общей юрисдикции первой инстанции; решения арбитражных судов различных субъектов РФ; постановления ФАС отдельных субъектов РФ; обзоры судебной практики Верховного Суда РФ; учредительные акты, решения, доктрины и концепции общественных организаций, объединений, союзов и ассоциаций; нормативные правовые акты, утратившие силу; информация документов, содержащих официальные статистические данные об организации органов местного самоуправления и их качественном составе.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что оно является первым концептуальным, комплексным, межотраслевым, научным произведением, ориентированным на формирование гармоничного и

эффективного механизма единой системы публичной власти, в котором предложена серия последовательных логических преобразований, направленных на регулирование организации органов местного самоуправления и порядка их взаимодействия с органами государственной власти в этой сфере.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Предложены авторские формулировки категориального аппарата исследования для определения места органов местного самоуправления в единой системе публичной власти:

– Единая система публичной власти – совокупность форм непосредственной публичной власти и, координируемой Президентом РФ системы органов единой системы публичной власти, связанных прочными правовыми связями и вступающих в различные властеотношения в интересах государства и населения соответствующих территорий.

– Органы единой системы публичной власти – единая, согласованно функционирующая, координируемая Президентом РФ совокупность органов государственной власти и органов местного самоуправления, имеющих между собой прочные правовые связи, вступающих в разнообразные властеотношения для реализации необходимых публичных интересов по правилам властвующего субъекта на подведомственной ему территории.

– Органы местного самоуправления – это негосударственные органы публичного управления муниципальным образованием, формируемые непосредственно населением и (или) представительным органом муниципального образования с участием органов государственной власти и государственных должностных лиц, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в интересах государства и населения соответствующей территории.

– Принципы взаимодействия органов публичной власти – это межотраслевые, закрепленные в праве, широко применяемые на всех уровнях правового регулирования, направленные на комплексную реализацию общегосударственных задач, единые для всех органов публичной власти и их структурных подразделений основополагающие правила сотрудничества,

оказывающие объединяющее влияние на их организационное, компетенционное и иное взаимодействие.

2. Через призму исследования понятий «система» и «структура» органов местного самоуправления предложен новый, соответствующий науке управления, Конституции РФ и правовым позициям Конституционного Суда РФ, механизм правового регулирования порядка организации модели муниципального управления, формирования перечня органов местного самоуправления и их внутреннего устройства, разграничивающий полномочия государства и права населения муниципального образования на определение структуры органов местного самоуправления. В этом механизме предусмотрено, что государство, в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ наделено правом определения системы (перечня) органов местного самоуправления, муниципальной модели управления и требований к должностным лицам местного самоуправления. Население муниципального образования в соответствии с ст. 12 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ имеет право самостоятельно формировать органы местного самоуправления и определять их внутреннюю организацию (структуру).

3. Обосновывается авторская классификация моделей местного самоуправления. Ее значимость определяется возможностью субъектов РФ выбрать необходимую, наиболее привлекательную модель муниципального управления в своем регионе, учитывающую возможности комплектования необходимого перечня органов местного самоуправления, способы их формирования и схему их взаимодействия. Группирующими критериями этих моделей являются: субъекты формирования органов и количественный состав органов.

В зависимости от вида муниципального образования их можно классифицировать на два типа:

I. Общая модель, которая может формироваться во всех видах муниципальных образований. Она подразделяется на: 1) общую стандартную модель; 2) общую укрупненную модель.

II. Специальная модель, которая может применяться только в определенных видах муниципальных образований или муниципалитетах, имеющих специальный

статус. По субъектам формирования органов специальная модель является модифицированной, включающей: 1) модифицировано-представительную модель; 2) модифицировано-исполнительную модель; 3) модифицировано-комбинированную модель.

В зависимости от наполненности количественного состава структуры органов (должностных лиц) местного самоуправления организационные модели можно классифицировать на следующие группы:

I. Стандартная, подразделяемая на: 1) стандартную модифицировано-представительную; 2) стандартную модифицировано-исполнительную; 3) стандартную модифицировано-комбинированную.

II. Укрупненно-специальная модель, подразделяемая на: 1) укрупненную модифицировано-представительную; 2) укрупненную модифицировано-исполнительную; 3) укрупненную модифицировано-комбинированную.

III. Сокращенно-специальная модель муниципального управления. Она подразделяется на: 1) простую сокращенную; 2) сокращенно-объединенную; 3) сокращенно-компенсированную.

4. Аргументировано, что единение публичной власти происходит не только по вертикали, но и по горизонтали. Основой такой сплоченности является межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество. Для оптимизации горизонтального и вертикального единения компонентов системы публичной власти, учитывая, что в нее входят органы местного самоуправления, требуется:

– отмена обязательного формирования ассоциативных организаций муниципальных образований и введение принципа добровольности межмуниципального сотрудничества;

– запрет совмещения статуса руководителя любой ассоциации или союза муниципальных образований со статусом лица, занимающего любую государственную должность;

– введение в состав Государственного совета РФ представителей от местного самоуправления в лице Президента и Исполнительного директора

Ассоциации «Единое общероссийской объединение муниципальных образований (Конгресс)».

5. Обосновано, что существующая в территориях с особыми экономическими преференциями, система управления не отвечает конституционной конструкции осуществления публичной власти, поскольку предусматривает передачу большинства полномочий по решению вопросов местного значения и предметов ведения органов государственной власти субъектов РФ управляющим компаниям (далее – УК), которые формируются Правительством РФ и являются акционерными обществами, то есть коммерческими организациями. Аргументируется необходимость возврата вопросов местного значения (тепло-, газо-, водоснабжение и т.д.) в ведение органов местного самоуправления. Обосновано закрепление за УК следующих функций: 1) работа с документами резидентов и принятие решений о соответствии их деятельности требованиям законодательства; 2) организация деятельности резидентов территории; 3) посредничество между резидентами и органами публичной власти для решения проблем резидентов территории с особыми экономическими преференциями.

Для более тесного взаимодействия УК с органами местного самоуправления, обоснована необходимость включения Правительством РФ в состав акционерных обществ представителей от органов местного самоуправления данной территории.

6. На основе исследованного отечественного и зарубежного опыта предложена конструкция взаимодействия органов публичной власти различных территориальных уровней государственной власти между собой и органами местного самоуправления с помощью «системы одного окна», предусматривающей формирование в структуре федеральных и региональных органов исполнительной власти специальных министерств. Их основной целью будет координация деятельности органов государственной власти и взаимодействие с органами местного самоуправления для совместного решения государственных задач и развития муниципальных образований. Такая система позволит консолидировать взаимодействие органов, повысить степень согласованности взаимодействия и

эффективности деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти.

7. На основе зарубежного и отечественного дореволюционного опыта развития местного самоуправления обосновывается необходимость деполитизации муниципальной власти. Реализации этой цели будет способствовать:

- запрет для политических партий на выдвижение кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования;

- отмена на муниципальном уровне пропорциональной избирательной системы;

- упразднение политических фракций в представительных органах муниципального образования.

8. Обосновано, что существующие формы участия государства в процессах формирования органов и назначения должностных лиц на муниципальном уровне носят не системный, не последовательный, межотраслевой характер, несмотря на наличие закрытого перечня таких форм в законодательстве о местном самоуправлении. Правовое регулирование не учитывает наличие в юридической науке общих и специальных норм, их соотношение и иерархию. С целью предотвращения чрезмерного и необоснованного вмешательства органов государственной власти в процесс формирования органов и назначения должностных лиц на муниципальном уровне, создания сбалансированной конституционной модели публичной власти, сделаны аргументированные предложения о необходимости генерирования единой системы государственного участия в организации муниципального управления в законодательстве о местном самоуправлении, а не других федеральных законах. Закрытый перечень форм участия должен включать: 1) определение квалификационных критериев к уровню профессионального образования, стажу работы по специальности (направлению подготовки), знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей должностными лицами местного самоуправления и лицами, замещающими муниципальные должности; 2)

правовое регулирование ответственности субъектов муниципального управления перед государством.

9. Аргументировано, что правовое регулирование деятельности различных государственных комиссий по определению квалификации и согласованию должностных лиц местного самоуправления, принципы их работы, сила итоговых решений и другие вопросы носят разобщённый характер и отличаются в зависимости от нормативных актов субъекта РФ. Обосновано, во-первых, что деятельность согласительных комиссий не соответствует конституционным принципам организационной обособленности органов местного самоуправления, самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления и должна быть прекращена. Во-вторых, комиссии по определению соответствия квалификации лиц, претендующих на должности местного самоуправления необходимым требованиям не должны состоять исключительно из государственных должностных лиц. В состав таких государственных комиссий должны входить руководители (или их представители) органов местного самоуправления и независимые эксперты, имеющие специальные знания и квалификацию в соответствующей сфере.

10. Обосновано, что правовое закрепление статуса муниципального служащего требует дальнейшего совершенствования. Представляется, что система выявления признаков должностного лица у муниципального служащего сложна и не унифицирована. В случае отсутствия необходимого правового регулирования на муниципальном уровне, проблема определения наличия статуса должностного лица у служащего возложена на судебную власть. Мотивируется необходимость конкретизации статуса муниципального служащего как должностного лица путем прямого указания его наличия в должностной инструкции или в штатном расписании местной администрации (ее структурном подразделении).

11. Выявлена группа ограничительных мер избирательного права, применяемых к муниципальным депутатам, главе МО и главе субъекта ФР, в связи с действиями (бездействиями) организационного характера не являющихся правонарушением. Эти ограничения фактически носят характер наказания для

данных лиц, замещающих должность на основе прямых выборов. Они не распространяются на конкурсного главу МО и представляют собой случаи краткосрочного фактического ограничения пассивного избирательного права, завуалированные под право выдвижения кандидатов на очередные выборы. Обосновано, что данные меры: 1) нарушают право граждан не совершивших правонарушение при выдвижении своих кандидатур на выборные должности; 2) ставят право гражданина, выдвигающего кандидатуру на должность главы субъекта РФ зависимым от субъективного усмотрения Президента РФ; 3) не соответствуют принципу презумпции невиновности; 4) распространяются только на лиц, избираемых непосредственно населением; 5) дифференцируют статусы глав МО, замещающих должность разными способами и делают конкурсный способ избрания главы МО более привлекательным для органов государственной власти субъекта РФ, но не для жителей территории.

В целях обеспечения избирательных прав граждан и развития демократии представляется необходимым отменить те основания ограничений выдвижения гражданами своих кандидатур на выборные должности, которые не являются правонарушением.

12. Обосновывается, что для совершенствования реализации полномочий главой МО, осуществляющего руководство представительным органом, его деятельность должна осуществляться только на постоянной основе независимо от вида муниципального образования. Данная позиция аргументируется тем, что: 1) осуществление деятельности на не постоянной (общественной) основе вынуждает высшее должностное лицо муниципального образования выполнять дополнительно трудовую функцию (зачастую в качестве подчиненного) в иных местах для собственного материального обеспечения; 2) в отличие от депутата, действующего на непостоянной основе, главу МО могут уволить с основной работы за прогул, поскольку в случае его отсутствия по причине выполнения полномочий высшего должностного лица муниципального образования, ему не гарантируется сохранение рабочего места; 3) глава МО, осуществляющий деятельность на непостоянной основе, будучи нанимателем главы местной администрации, может находиться при этом в организационной и финансовой

зависимости от него; 4) работа на освобожденной основе не позволит заниматься решением муниципальных задач на постоянной основе, снизит эффективность работы и не будет способствовать повышению результатов по критериям эффективности муниципального образования, что в свою очередь может привести к удалению главы МО в отставку.

13. Обосновано, что избранный на конкурсной основе глава МО не может являться выборным должностным лицом и быть высшим должностным лицом муниципального образования, подписывать акты представительного органа и иметь приоритетное положение в системе органов местного самоуправления, так как: 1) конституционный приоритет отдается выборным органам и должностным лицам; 2) конкурсный способ избрания традиционно применяется при замещении должностей муниципальной службы; 3) в основу дифференциации статусов главы администрации (муниципального служащего) и главы МО положен не способ замещения должности, который всегда был основным критерием различия, а наличие контракта; 4) способ замещения должности не связан с волеизъявлением населения; 5) ему запрещено возглавлять представительный орган, поскольку законодатель признал, что конкурсный глава МО не имеет мандата от населения.

Аргументировано, что в целях выполнения поручений Президента РФ, демократизации местного самоуправления и публичной власти, выравнивания организационных прав глав МО, избранных разными способами, необходимо конкурсный способ замещения должности главы МО исключить из комплекса вариантов замещения выборных должностей на муниципальном уровне.

14. Обосновано предложение о необходимости законодательного закрепления квалификационных требований и ценза оседлости к главе МО и депутатам представительного органа местного самоуправления. Дисбаланс управления заключается в том, что профессиональный штат муниципальных служащих вынужден исполнять решения депутатов представительного органа и главы МО, которые могут не иметь необходимой для принятия решения квалификации. В целях повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, качества муниципальных нормативных правовых актов, повышения заинтересованности в решении муниципальных задач,

обосновывается необходимость: 1) наличия у главы МО и депутатов сельских поселений среднего профессионального образования, а в иных муниципальных образованиях – высшего образования; 2) увеличения минимального возрастного критерия для кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления до 21 года; 3) введения для главы МО и депутатов ценза оседлости не менее 1 года; 4) в представительном органе дополнительно к помощникам ввести должность заместителя депутата, которым будет являться кандидат в депутаты, занявший второе место после депутата на муниципальных выборах по мажоритарной системе в данном избирательном округе.

15. Выявлены комплексные недостатки в институте ответственности органов местного самоуправления. Во-первых, аргументирована необходимость переноса правового регулирования ответственности перед населением с муниципального на федеральный уровень, поскольку закрепление процедуры отзыва за самими депутатами представительного органа наряду с высокими нормами явки населения на участки для голосования (не соответствующие требованиям явки на выборы) привело к усложнению ее применения и фактическому полному отсутствию. Во-вторых, обосновано перемещение правового регулирования ответственности органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления с регионального на федеральный уровень. В-третьих, обосновывается необходимость замены наименования меры «предупреждение», применяемой в качестве ответственности депутатов муниципального и регионального уровня, на «замечание». Замена термина гармонизирует законодательство и будет характеризовать данную меру как самое мягкое дисциплинарное взыскание за малозначительные коррупционные проступки.

16. Выявлена организационно-правовая сущность механизма удаления главы МО в отставку. Аргументируется, что решение (мнение) главы субъекта РФ, участвующего в процессе удаления в отставку главы МО, имеет высокую, а в отдельных случаях решающую степень влияния на принятие представительным органом окончательного решения об удалении. Некоторые стадии удаления в отставку полностью зависимы от его дискреции. Это превращает удаление главы

МО в комплексный вид ответственности перед представительным органом и государством одновременно, что не соответствует принципу самостоятельности местного самоуправления, оказывает значительное влияние государства на организацию местного самоуправления, усиливая тем самым, существующую высокую зависимость органов местного самоуправления от органов государственной власти. Обосновано выведение главы субъекта РФ из всех стадий процесса удаления главы МО в отставку и введение процедуры обязательного судебного контроля применения этого вида ответственности.

17. Выявлено, что активное участие государства в организации местного самоуправления не предполагает его ответственность за принятые решения. Это противоречит принципам справедливости, законности, взаимной ответственности, равенства всех перед законом и судом, неотвратимости наказания за совершенное правонарушение. Представляется, что дополнительными основаниями ответственности, применяемой Президентом РФ к главе субъекта РФ, должны являться: 1) невыполнение решений органов местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции; 2) ненадлежащее и не своевременное материально-финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; 3) нарушение условий контракта с главой местной администрации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; 4) незаконное отрешение от должности главы МО или главы местной администрации, доказанное в судебном порядке; 5) незаконное удаление главы МО в отставку по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ, доказанное в судебном порядке; 6) незаконное бездействие либо неэффективная деятельность временной финансовой администрации, введенной в муниципальном образовании органами государственной власти субъекта РФ.

**Теоретическая значимость работы.** В диссертации обосновывается: а) недостаточная степень самостоятельности местного самоуправления в вопросах организации муниципальной власти и выбора модели организации управления; б) избыточная роль государства в процессах взаимодействия органов

государственной власти и государственных должностных лиц с органами местного самоуправления и организации муниципальной власти; в) наличие у государства избыточного арсенала форм вмешательства в процессы назначения руководителей органов местного самоуправления и структурных подразделений местной администрации, которые либо являются итоговыми, либо значительно влияют на принятие окончательного организационного или кадрового решения; г) наличие у государства чрезмерного влияния на итоговое решение местного представительного органа в процессе удаления главы МО с должности, которое может либо уберечь главу МО от ответственности перед представительным органом либо наоборот вынудить депутатов принять решение об удалении главы МО с должности. В работе проанализированы многие проблемы, оказывающие негативное влияние на организацию муниципальной власти: а) терминологическая дефектность; б) сложность определения статуса муниципальных органов и должностных лиц; в) разнообразные завуалированные механизмы, применяемые государством для создания слишком жесткой и централизованной публичной власти, ограничивающей степень организационной самостоятельности органов местного самоуправления необходимой для эффективного решения вопросов местного значения. Выявлены правовые системные коллизии и недостатки в таких межотраслевых институтах публичного права как: 1) временное осуществление полномочий органов публичной власти регионального и муниципального уровней; 2) временная финансовая администрация; 3) профессиональная квалификация депутата и выборного должностного лица; 4) публичная гражданская служба.

В результате выработана концептуальная теоретико-правовая модель публичной власти, в которой органы государственной власти плотно интегрированы с самостоятельно сформированными, организационно обособленными органами местного самоуправления.

Предложения и выводы, сделанные автором в ходе исследования, нашли применение в ходе проведения лекционных, семинарских и практических занятий по предметам «Муниципальное право», «Местное самоуправление в системе публичной власти», «Актуальные проблемы муниципального права», «Правовое

регулирование муниципальной службы». Многие рассуждения и силлогизмы нашли свое отражение в учебниках, учебных пособиях и практикумах по муниципальному и административному праву.

**Практическая значимость работы.** Анализ исследованных источников был посвящен оптимизации практики организации муниципальной власти. Все конкретные предложения и выводы направлены на формирование гармоничной системы публичной власти, в которой органы государственной власти взаимодействуют с органами местного самоуправления, имеющими высокую степень организационной самостоятельности, сформированными непосредственно населением и другими субъектами местного самоуправления на основе единых для всех компонентов системы публичной власти принципах.

Рекомендации могут быть использованы для устранения пробелов и недостатков в законодательстве, формирования сбалансированной системы публичной власти при сохранении организационной самостоятельности органов местного самоуправления.

**Апробация результатов исследования** проводилась по разным направлениям:

– в профессиональной деятельности на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», на которой выполнена и обсуждена работа;

– при осуществлении работы в качестве члена Экспертного совета по вопросам развития местного самоуправления в Саратовской области;

– ряд предложений был сделан в итоговом аналитическом отчете по теме: «Организация деятельности органов местного самоуправления: зарубежный опыт и пути совершенствования законодательства Российской Федерации», подготовленном в результате реализации государственного контракта № 01731000096200000480001 от 11 сентября 2020 г., заключенного между ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» и Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в лице начальника Экспертно-аналитического управления Аппарата Государственной

Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В данном проекте автор диссертации являлся руководителем коллектива по работе над темой;

– ключевые 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; 4 коллективных статьи, размещённых в изданиях, входящих в международную базу Web of Science;

– многие выводы обсуждались в ходе выступлений на круглых столах, коллоквиумах и 28 научных конференциях международного и российского уровня.

**Структура диссертации** обусловлена логикой, задачами и стратегией исследования. Она включает: введение; два раздела, состоящих из восьми глав, включающих двадцать два параграфа; заключение; список используемой литературы и источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновываются актуальность и степень научной разработанности темы исследования, определяются цели, задачи, объект и предмет исследования, характеризуются методологическая, теоретическая и эмпирическая базы исследования, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, демонстрируется теоретическая и практическая значимость работы, экспонируются сведения об апробации полученных результатов, отражается структура диссертации.

**РАЗДЕЛ I.** «Конструктивные основы правового положения органов местного самоуправления в системе публичной власти» определяет теоретико-методологическую и терминологическую основу исследования, концептуальное

значение органов местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации, исторические предпосылки развития и правовую политику государства в области местного самоуправления, принципы взаимодействия государства и местного самоуправления.

**Глава 1** «Местное самоуправление как форма публичной власти» посвящена современному осмыслению понятия и структуры публичной власти, исследованию и характеристике всех ее компонентов, пониманию категории единства системы власти, выявлению места и роли местного самоуправления в единой системе публичной власти.

**Параграф 1.1** «Теоретическая концепция публичной власти» охватывает в своем содержании несколько исследовательских направлений. Во-первых, на основе фундаментальных трудов Ш. Монтескье и Т. Гоббса изучается сущность, историческое значение власти как таковой и публичной власти как одной из ее разновидностей. Во-вторых, выявляется современное теоретическое понимание и реальное функциональное предназначение публичной власти. В-третьих, исследуется сущность публичных интересов и различные подходы к определению публичной власти. В-четвертых, выявляются имманентные черты «системности», которым должны отвечать все компоненты публичной власти. К ним относятся: 1) множественность элементов состава, то есть их должно быть более одного; 2) относительная автономность элементов системы, которая часто исследуется через призму собственной компетенции, собственных полномочий или решаемых вопросов; 3) наличие системных (правовых, функциональных) связей, которые при этом не являются целью системы. Другими словами, сами связи не есть система. Наличие их между элементами системы приводит к достижению определенной цели, т.е. является средством реализации стратегии или выполнения конкретной функции.

В итоге логика исследования приводит к определению, согласно которому, единая система публичной власти представляет собой совокупность самостоятельных властных компонентов, реализующих свою компетенцию через имманентные каждому из них формы с целью осуществления функций публичной власти на определенном территориальном уровне.

**В параграфе 1.2** «Местное самоуправление как один из компонентов единой системы публичной власти» на основе уже существующих основополагающих подходов, но с новой точки зрения выявляются основные черты, цели, субъекты и состав компонентов публичной власти, по отношению к которым применяется термин «единая система публичной власти»: 1) непосредственная публичная власть; 2) Президент Российской Федерации; 3) органы всех ветвей государственной власти; 4) органы местного самоуправления. Обосновывается, что одной из наиболее важных характеристик публичной власти, учитывая ее неоднородность и поликомпонентность, является причинно-следственная связь между субъектами, вступающими во властеотношения, образующими своеобразную политико-правовую материю общества. Эти отношения в нашем государстве складываются в процессе осуществления власти органами публичной власти, включающими в свою систему: Президента РФ вкуче с органами, обеспечивающими его деятельность; органы государственной власти федерального и регионального уровней; органы местного самоуправления.

Выявляется и анализируется основное предназначение сложнейшего механизма организации местного самоуправления как компонента единой системы публичной власти. Обосновывается, что государство, будучи суверенным, само выбирает степень и объем децентрализации и деконцентрации своей государственной власти. Делает оно это вовсе не для того, чтобы самоуправление бесцельно существовало как необходимый атрибут или принцип демократического государства. Наличие самоуправления само по себе не делает страну более демократичной. Демократичной держава становится тогда, когда существуют эффективные механизмы и формы народовластия. Они могут и должны применяться не только на муниципальном, но и на государственном уровне. Поэтому децентрализация власти в государстве должна учитывать следующее: а) местное самоуправление необходимо для разгрузки органов государственной власти от ряда вопросов, которые проще решить на местном уровне; б) при отнесении вопросов к разряду местных необходимо учитывать степень заинтересованности населения в их решении; в) население должно быть наделено полномочиями для самостоятельного решения вопросов местного

значения исходя из своих интересов, инфраструктурных, географических, климатических и иных условий; г) объем финансирования тех или иных предметов ведения должен быть в ведении самих муниципалитетов для рационального и равномерного развития территории. Определяется, что единая система публичной власти – это совокупность форм непосредственной публичной власти и, координируемой Президентом РФ, взаимодействующей системы органов единой системы публичной власти, связанных прочными правовыми связями и вступающих в различные властеотношения в интересах государства и населения соответствующих территорий.

**В Главе 2.** «Современная концепция соотношения государственной и муниципальной власти» исследуется генезис правового регулирования государственной децентрализации в России разных времен, современная доктрина взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, основные направления государственной политики в области местного самоуправления.

**Параграф 2.1** «Генезис государственной политики в области местного самоуправления» представляет собой, проводимое на основе конкретно исторического метода, исследование отношения верховной единоличной власти к народовластию и низовым децентрализующим государством управленческим структурам. Анализируется природа первых демократических форм управления России, и специфика их взаимозависимости с княжеской (царской) властью, стремящейся к полноте и единоначалию. Выявляются и характеризуются исторические этапы развития отечественных форм местного самоуправления, основные причины его расцвета и кризисные периоды, влияние личного отношения монархов к местному самоуправлению на его развитие. Исследуются позитивные и негативные причины эволюции самоуправления на этапе временного правительства и в советский период.

**В Параграфе 2.2** «Современная государственная парадигма муниципальной власти» выявляются:

1) Основная идея выделения местного самоуправления из системы государственной власти, которая заключалась в повышении эффективности

управления с помощью реализации следующих вопросов: а) формирование из советской централизации демократической децентрализации; б) ликвидация партийного руководства единственной партии в системе управления на местах; в) ликвидация двойного подчинения исполнительных органов; г) непосредственное решение проблем, наиболее волнующих население местной территории; д) создание такой системы местного самоуправления, где решающая роль будет отведена человеку. Жители сами должны принимать решение, кто будет избран в органы местного самоуправления и от их имени решать общие задачи.

2) Полученные в результате первоначального применения норм Конституции РФ 1993 г. системные результаты и реально сложившуюся экономико-правовую ситуацию на местном уровне, показавшие неполноценность правового регулирования местного самоуправления и необходимость дальнейшего развития муниципального законодательства.

3) Намеченные Указом Президента РФ № 1370 основные направления государственной политики в области местного самоуправления и свидетельство их пренебрежения законодателем в нормах Федерального закона № 131-ФЗ.

4) Факты, свидетельствующие об изменении первоначальной парадигмы местного самоуправления, базирующейся на общественной теории, стремлении государства к усиленной централизации и встраиванию местного самоуправления в вертикаль власти.

**В параграфе 2.3 «Принципы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти»** исследуются стержневые положения о правовых принципах. Правовые принципы взаимодействия являются основой интеграции органов государственной и муниципальной власти в единую систему публичной власти. Обосновывается, что принципы взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления относятся к категории межотраслевых. Выявляются и характеризуются следующие принципы: 1) публичность взаимодействия; 2) принцип единства требований в системе органов публичной власти; 3) организационного взаимодействия децентрализованного управления; 4) административной децентрализации публичной власти. Дается авторское определение принципов взаимодействия органов государственной и

муниципальной власти. Под ними понимаются межотраслевые, закрепленные в праве, широко применяемые на всех уровнях правового регулирования, направленные на комплексную реализацию общегосударственных задач, единые для всех органов публичной власти и их структурных подразделений основополагающие правила сотрудничества, оказывающие сплачивающее влияние на их организационное, компетенционное и иное взаимодействие.

**Параграф 2.4** «Механизм вертикализации публичной власти и горизонтального единения органов местного самоуправления разных муниципальных образований посредством межмуниципального сотрудничества» дополняет теоретические представления о вертикальном единстве публичной власти наличием фактического горизонтального единения однородных органов публичной власти, входящих в систему местного самоуправления, но относящихся к разным муниципальным образованиям, посредством механизмов ассоциативного межмуниципального сотрудничества. Выделяются основные формы межмуниципального взаимодействия: 1) ассоциативное организационно-политическое сотрудничество; 2) группа форм договорного компетенционного и финансового взаимодействия, реализуемых в целях, предусмотренных ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ («договорное» сотрудничество). Эта группа состоит из двух подгрупп: а) «законодательно предусмотренная» договорная форма; б) «свободная» договорная форма; 3) экономико-хозяйственное межмуниципальное взаимодействие. Обосновано, что существующее ассоциативное сотрудничество служит, прежде всего, централизации и концентрации единой системы публичной власти, решению внутренних и внешних политических задач. Это делает единую публичную власть слишком жесткой и безынициативной, лишенной возможности саморазвития. Сделаны следующие выводы: 1) обязательное ассоциативное сотрудничество имеет не высокую степень эффективности, поэтому важно формировать добровольные ассоциации и отменить обязательность их создания; 2) необходимо введение запрета на совмещение статусов руководителя ассоциации или союза муниципальных образований со статусом лица, занимающего любую государственную должность; 3) необходимо введение в состав Государственного совета РФ представителей от местного

самоуправления в лице Президента и Исполнительного директора Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс).

**Глава 3.** «Теоретические основы правового положения органов местного самоуправления в единой системе публичной власти» является теоретико-конструктивной основой исследования. В ней констатируется дефектность многих теоретических категорий, применяемых на практике и выявляются необходимые сущностные признаки понятийного аппарата, определяющего дальнейший вектор изыскания.

**В параграфе 3.1** «Правовая дефектность отдельных муниципальных правовых категорий» обосновывается важность правовой терминосистемы. Выявляются и обосновываются необходимые требования, предъявляемые к юридическим категориям и профессионализмам. К ним, в свою очередь, относятся: ясность, самообъяснимость и экономичность словесного выражения, однозначность, апробированность практикой, экспрессивно-эмоциональная нейтральность, отсутствие дополнительной смысловой нагрузки. Один термин должен обозначать одно понятие. Обосновывается, что самый действенный способ унификации понятийного аппарата – это закрепление семантического содержания термина или профессионализма в норме права, но делать это все же необходимо на основе объективных теоретико-практических изысканий, так как сегодня сущность уже сложившейся в советское время терминологии сильно искажена. Отмечается дефектность в понимании многих ключевых для публичных отраслей права терминов. Среди них: компетенция; предметы ведения; полномочия; функции; структура органов; система органов; подчинение; должностное лицо; депутат; лицо, замещающее муниципальную должность и др. Предлагается внесение изменений в ряд нормативных правовых актов, принятых Государственной Думой РФ, направленных на оптимизацию терминосистемы в принимаемых законах и утверждение постоянно пополняемого глоссария в качестве приложения к Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

**Параграф 3.2.** «Теоретико-правовая концепция правового статуса органа местного самоуправления как органа публичной власти: понятие и элементы»

выступает отправной точкой научного исследования, определяющей вектор изучения организации органов местного самоуправления. На основе доктринальных исследований Алексеева С.С., Витрука Н.В., Матузова Н.И., Старилова Ю.Н., Якимова А.Ю. и других ученых, определяются и характеризуются основные элементы правового статуса органа местного самоуправления. Делается сравнительный анализ, выявляются различия правового статуса с правовым положением и правовым модусом. Из анализа следует вывод, что статус органа публичной власти (местного самоуправления) представляет собой следующий комплекс нормативно-правовых синтетических показателей: 1) цель формирования; 2) структурно-организационный блок; 3) функционально-компетенционный блок; 4) гарантии осуществления компетенции; 5) ответственность. Все эти блоки взаимосвязаны между собой. Вместе с тем, структурно-организационный блок, включающий в себя виды структурных подразделений органа, порядок формирования органа и его структурных подразделений, а также способы замещения муниципальных должностей, должностей муниципальной службы и формы участия в этих процессах органов государственной власти имеют центральное организационное значение и становятся колеей дальнейшего научного изыскания.

Делается также вывод о том, что ответственность является одним из рычагов влияния представительного органа муниципального образования и государства на организацию муниципального управления.

**В Параграфе 3.3.** «Понятие и правовое регулирование формирования системы и структуры органов и должностных лиц местного самоуправления» проводится целостный анализ понятий «система» и «структура», лежащих в основе категорий «система органов местного самоуправления» и «структура органов местного самоуправления». От их правильного понимания и использование в правовом регулировании зависят полномочия по формированию органов местного самоуправления и назначению муниципальных должностных лиц, не только у местного сообщества и органов местного самоуправления, но и у органов государственной власти. Современное понимание категории «структура» в узком и широком смыслах не соответствует принципу «одно понятие – один

термин» и дает государству возможность приоритетного влияния на организацию и системы и структуры органов местного самоуправления, игнорирую сущность конституционных положений. Исследование данного вопроса приводит к следующим выводам: 1) понимание и практика использования категории «структура органов местного самоуправления» в настоящее время не является правильным; 2) под системой органов местного самоуправления необходимо понимать совокупность самостоятельных, иерархичных, взаимодействующих между собой и другими компонентами публичной власти органов общей компетенции, имеющих собственные полномочия для кооперативного осуществления местного самоуправления. К ним относятся все органы, обязательные для формирования на территории муниципального образования: представительный орган, местная администрация и глава муниципального образования. Она определяется государством в соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции РФ. Государство также в соответствии с ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ имеет право участвовать в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц, являющихся компонентами системы органов местного самоуправления; 3) структура органов местного самоуправления представляет собой внутреннее организационное строение каждого органа в отдельности. Она состоит из взаимосвязанных структурных подразделений, имеющих производную от органа компетенцию, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе, определяющих его предназначение и (или) его сущность. Отсюда наличие повсеместно применяемого понятия «структурное подразделение органа». Структура органов местного самоуправления определяется в соответствии с п. 1 ст. 131 Конституции РФ населением самостоятельно; 4) в ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ необходима замена слова «структура» на термин «система».

**РАЗДЕЛ II. «Организационные аспекты единства органов государственной и муниципальной власти»** осмысливаются конституционно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления с целью организации муниципального управления, формирования органов местного самоуправления, назначения и отрешения от

должности должностных лиц местного самоуправления, выполнения муниципальных полномочий органами государственной власти. Подвергаются критическому анализу правоприменительная практика и правовые коллизии, влияющие на организацию муниципальной власти и взаимоотношения равноуровневых органов публичной власти. Предлагаются концептуальные изменения системы организации местного самоуправления, направленные на оптимизацию муниципального управления и унификацию организации публичной власти в целом.

**Глава 4.** «Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в процессе формирования муниципальных властных структур» направлена на выявление всех форм участия государства в организационных процессах на муниципальном уровне и определение силы влияния государственной воли на систему, структуру, организацию органов местного самоуправления и на итоговое решение по вопросу замещения муниципальной должности и прекращения полномочий должностным лицом местного самоуправления.

**Параграф 4.1.** «Институционализация отечественных организационно-правовых вариантов управления в различных видах муниципальных образований» содержит изучение понятия «модель местного самоуправления» в разных его проявлениях и различных странах. Характеризуются функциональные модели децентрализации власти, выделяемые Европейской комиссией. Отмечается к какой модели местного самоуправления тяготеет население нашей страны. Выявляется из каких органов традиционно состояли внутригосударственные модели местного самоуправления и от чего зависит формирование современной модели на территории субъекта РФ. Анализируется переход приоритета в системе органов местного самоуправления от представительного органа к главе МО. Делается попытка институционализировать и классифицировать модели местного самоуправления, проследить зависимость формирования той или иной модели в зависимости от статуса главы МО и степень участия государства в процессе моделирования местного самоуправления России. Проводится сравнительный анализ российских моделей с моделями местного самоуправления некоторых

развитых зарубежных государств. Выделяется девять организационных схем муниципального управления и проецируется применение этих схем в выявленных моделях. Выявляются этапы и их последовательность в процессе институционализации новейших организационных внутригосударственных моделей России. Делается вывод о необходимости: 1) перехода приоритета от главы МО к представительному органу; 2) модификации правовых отношений между органами местного самоуправления, населением и государством в сторону увеличения роли жителей в процессах организации местного самоуправления; 3) контроля отраслевыми (функциональными) структурными подразделениями представительного органа деятельности соответствующих профильных подразделений местной администрации.

**Параграф 4.2.** «Правовые основы участия государства в формировании органов местного самоуправления» посвящен выявлению всех форм участия государства в формировании органов местного самоуправления. Анализируются нормы законодательства, предусматривающие государственное влияние на эти организационные процессы через призму смыслового предназначения норм, закрепленных в ст. 12 и 131 Конституции РФ и правовые позиции Конституционного Суда РФ по этим вопросам. Делается вывод, что логика организационной обособленности органов местного самоуправления в системе публичной власти, имплицитно вытекающая из этих конституционных положений не воспроизведена в законодательстве. Методом прогнозирования выявляются вариативные возможности дальнейшего развития конституционных норм в отраслевых законах. Определяется при каком варианте законодательного развития нормы ст. 12, ч. 1 и 1.1 ст. 131 Конституции РФ будут считаться конкурирующими, и какое толкование законодателем сути ч. 1 и 1.1 ст. 131 Конституции РФ может повлечь противоречие закона (написанного на основе этого понимания) статье 12 Конституции РФ. Выявляются формы завуалированного влияния государства через выбор избирательной системы и политические фракции на формирование и состав представительного органа муниципального образования. Дается характеристика формирования представительного органа муниципального района и городского округа с

внутригородским делением путем делегирования в его состав представителей из муниципальных образований нижестоящих территориальных уровней. Выясняется, что: 1) фактически представительным органом без вмешательства государства решаются лишь вопрос его численности, а также проблема определения количества и видов структурных подразделений (исключая фракции); 2) самостоятельность муниципального образования в организации местной администрации реализуется лишь в результате самостоятельного определения главой администрации количества и видов структурных подразделений органа, схемы их взаимодействия и утверждения ее структуры представительным органом; 3) право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, приобретает государственное значение, которое предопределяет необходимость государственного вмешательства в процесс определения и формирования структуры органов местного самоуправления, исключая сам процесс конечного формирования, а гарантированная самостоятельность населения осталась лишь в праве гражданина прийти на избирательный участок и проголосовать; 4) органы государственной власти вправе выбирать оптимальные с их точки зрения способы формирования органов местного самоуправления и называть выборами любой коллективный процесс, даже если это конкурсная процедура и население в ней не участвует; 5) при формировании организационного механизма местного самоуправления должны приниматься во внимание региональные условия и особенности в целях установления баланса общегосударственных и местных интересов; 6) законодательные установки к порядку формирования органов местного самоуправления могут быть различны, в зависимости от видов муниципальных образований, их инфраструктуры и степени взаимодействия с органами государственной власти в процессе реализации государственных задач; 7) наличие в уставе муниципального образования, дублирующем законодательные установки, перечня органов местного самоуправления и способов их формирования приравнивается к тому, что структура органов местного самоуправления определяется самостоятельно населением; 8) для городского и муниципального округа, муниципального района и городских поселений,

приближенных по своей инфраструктуре к городским округам и выполняющим значительный объем государственных функций, может быть установлена безальтернативная модель организации местного самоуправления и т.д. Таким образом структура органов местного самоуправления фактически определяется и формируется государством в целях создания централизованной модели публичной власти. Внесены следующие предложения по оптимизации и гармонизации законодательства: 1) изменения избирательной системы, предусматривающие исключение пропорциональной системы, внедрение дополнительных избирательных цензов в пассивное избирательное право; 2) деполитизация избирательной системы и местного представительного органа; 3) закрепить право определения перечня структурных подразделений органов местного самоуправления и их видового состава за муниципальным образованием.

**В параграфе 4.3.** «Полномочия органов государственной власти в процессе назначения на должность и освобождения от должности должностных лиц местного самоуправления» изучаются и характеризуются не только формы участия государства в процессах замещения должностей главы МО и главы местной администрации, являющихся составной частью системы органов местного самоуправления, но и руководителей структурных подразделений местной администрации, представляющих в совокупности структуру этой администрации. Выявляются весь перечень форм участия государства в назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, закрепленный в Федеральном законе № 131-ФЗ. Осуществляется теоретический анализ системного единства норм Федерального закона № 131-ФЗ, ч. 1 и 1.1. ст. 131 Конституции РФ с нормами другого отраслевого законодательства. В результате, учитывая наличие поддерживаемого Конституционным Судом РФ принципа, согласно которому независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений, делается вывод о приоритете Федерального закона № 131-ФЗ по отношению к

иному отраслевому закону, регулиющему отношения в сфере местного самоуправления.

Вопреки устоявшемуся мнению, что система «двуглавия» предусматривающая наличие и главы МО и главы местной администрации вредит консолидации власти на местном уровне и делает систему местного самоуправления менее эффективной, обосновано, что данная система создает действенный механизм сдержек и противовесов и является скорее полезной нежели вредной для местного самоуправления. Подвергается обоснованной критике конкурсный способ избрания главы МО и делается вывод о том, что он не может быть приравнен к выборам, а конкурсный глава МО не может считаться выборным должностным лицом. Выявляются нормы отраслевых и локальных актов, закрепляющие за органами государственной власти право, а за органами местного самоуправления обязанность согласовывать назначение руководителей структурных подразделений местной администрации с органами государственной власти. Эти нормы анализируются и делаются следующие выводы: а) многие формы согласования имеют недопустимый императивный итоговый характер; б) руководители органов местного самоуправления не участвуют в процедурах согласования государством должностных лиц местного самоуправления; в) формы согласования, закрепленные в федеральном отраслевом и региональном законодательстве, не соответствуют положениям Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку, во-первых, в Федеральном законе № 131-ФЗ закреплён закрытый перечень участия государства в назначении и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления и, во-вторых, нормы отраслевого законодательства являются специальными по отношению к общим нормам Федерального закона № 131-ФЗ; г) согласование руководителей структурных подразделений не соответствует ст. 12 и 131 Конституции РФ, так как это вопрос определения не системы, а структуры органов местного самоуправления; д) участие государства в назначении должностных лиц должно ограничиваться установлением квалификационных требований к лицам, замещающим муниципальные должности.

**Глава 5** «Особенности организации публичной власти на территориях с особым правовым режимом» включает в себя исследование особенностей организации местного самоуправления в двенадцати видах территорий с особыми правовыми режимами.

**Параграф 5.1** «Специфичность публичной власти в федеральной территории “Сириус”» посвящен анализу организации управления в первой российской федеральной территории. Проводится сравнительная характеристика целевого предназначения и географического расположения федеральных территорий США, Канады и ФТ «Сириус». Анализируются предпосылки появления в Конституции РФ норм о федеральных территориях и их предназначении, которые сопоставляются с реальными целями ее создания. Делаются следующие выводы: а) в отличие от зарубежных стран, местное самоуправление в ФТ «Сириус» не развивается, а ограничивается; б) статус органов публичного управления в ФТ «Сириус» не отвечает ст. 3, 12 Конституции РФ; в) власть в федеральных территориях должна осуществляться федеральными органами государственной власти либо органами государственной власти и органами местного самоуправления, но с особенностями, установленными федеральным законом о федеральной территории; д) ФТ «Сириус» должна быть снова преобразована в НТЦ «Сириус»; е) общие принципы осуществления власти в федеральных территориях должны закрепляться в одном федеральном законе, а особенности регулирования предусматриваться нормативными правовыми актами самих территорий.

**В Параграфе 5.2** «Организационные аспекты муниципального управления в городах федерального значения, ЗАТО и наукоградах» раскрываются особенности организации местного самоуправления, видов и порядка формирования органов местного самоуправления на территориях в которых традиционно существовала своя специфика организации и осуществления управления. Обосновано, что в городах федерального значения специфика осуществления местного самоуправления проявились в основном не в организации муниципального управления, а в компетенционном разделении, формировании доходных источников и функциональной модели взаимодействия государственной и

муниципальной власти. Выявлено, что помимо организационных аспектов, установленных в Федеральном законе № 131-ФЗ, организационной уникальностью города Москвы стала возможность формирования вместо местной администрации аппарата представительного органа, выполняющего исполнительно-распорядительные полномочия. Этим правом воспользовались далеко не все муниципальные образования. Помимо этого, в столице России муниципалитетами являются поселения, муниципальные и городские округа. Несмотря на то, что их видовой состав не отличается от обычных муниципальных образований, их статус имеет много отличительных черт. Самым простым способом достижения видовой дифференциации является добавление слова «внутригородской» в названии муниципалитета. Например, «Муниципальный округ Таганский» можно было назвать «Внутригородской муниципальный округ Таганский».

Организационным своеобразием ЗАТО стал оригинальный состав конкурсной комиссии, создаваемой для отбора кандидатов на должность главы МО. В которую в равных долях входят: 1) лица, назначенные представительным органом муниципалитета; 2) лица, назначенные главой субъекта РФ; 3) представители, назначенные министерством обороны или руководителем Госкорпорации «Росатом» или руководителем Госкорпорации «Роскосмос».

Основной организационной особенностью наукограда является наличие в системе органов местного самоуправления научно-консультативного органа – научно технического совета. Например, в г. Троицк – это Совет научного центра. Этот орган и начальники управлений, наделенных статусом юридического лица, имеют право издавать правовые акты городского округа.

**В параграфе 5.3** «Особенности организации муниципальной власти на территориях с особыми экономическими преференциями» осуществляется анализ организационных особенностей управления в системном единстве с целями формирования территорий. В Российской Федерации огромное количество таких территорий. Например, многие муниципальные образования девяти субъектов РФ (в четырех регионах все муниципалитеты), входят в число районов Крайнего Севера и одновременно относятся к Арктической зоне РФ. Основными целями

создания территорий с особыми экономическими условиями для их резидентов являются: 1) повышение инвестиционной привлекательности, т.е. попытка привлечь финансы из частных источников; 2) научные разработки и коммерциализация их результатов. Ни одна из этих целей не соответствует ч.3 ст. 55 Конституции РФ и не может стать основанием ограничения прав на местное самоуправление. Большинство публичных полномочий на таких территориях передаются УК, которые предоставляют услуги населению на платной основе. Сделаны следующие выводы: 1) в состав УК должны входить представители территории ее юрисдикции; 2) к функциям управляющих компаний должны быть отнесены следующие направления: а) работа с документами резидентов; б) организация работы и принятие решений о соответствии деятельности резидентов требованиям законодательства; в) посредничество между резидентами и органами публичной власти для решения проблем резидентов территории с особыми экономическими предпочтениями; 3) УК должна представлять собой систему «одного окна» (как МФЦ) с функцией посредника между резидентами и органами управления. В свою очередь органы публичной власти должны оказывать незамедлительное содействие УК; 4) органы местного самоуправления и органы государственной власти должны согласовывать свои стратегии экономического развития с УК территории. В этом случае отпадет необходимость в наблюдательных советах.

В главе 6 «Организационно-правовое участие органов государственной власти в процессе привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления» исследуется сущность ответственности, как элемента правового статуса органа и должностного лица местного самоуправления, влияющего на организацию и состав органов местного самоуправления.

**Параграф 6.1** «Институт ответственности как имманентный элемент организации муниципального управления» посвящен анализу категории ответственности, изучению обеспечительной функции санкции, через которую выявляется организационное значение как санкции, так и самой ответственности. Исследуются деликтная и функциональная характеристики ответственности, обеспечивающей дисциплинированное и максимально ответственное отношение

человека к его обязанностям. Обосновывается, что в публичных отраслях права, ответственность является неотъемлемым признаком государственной власти, которая по своему функциональному предназначению нельзя отождествлять с санкцией. Не смотря на отсутствие субординационной связи между органами государственной власти и органами местного самоуправления, сама по себе возможность привлечения государством должностных лиц и органов местного самоуправления к ответственности, приводит к тому, что даже устные распоряжения и рекомендации руководителя вышестоящего по территориальности уровня публичной власти воспринимаются как императивные установки. Через призму ответственности и различных санкций, имеющих организационную сущность, государство влияет не только на порядок расформирования органов и досрочного прекращения полномочий должностными лицами, но и на условия дальнейшего формирования органов и замещения должностей, ставших вакантными в результате применения мер ответственности.

**Параграф 6.2** «Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством» включает исследование ответственности перед государством местного представительного органа, главы МО и главы администрации. В нем анализируются коллизии законодательства, регулирующего ответственность указанных субъектов, а также влияние процедуры ответственности на формирование органов и замещение должностей местного самоуправления, а также централизацию публичной власти. Выявляются следующие факторы: 1) роспуск представительного органа за непроведение правомочного заседания в течение трех месяцев влечет за собой: а) недоказанную презумпцию вины всех депутатов, которую депутат обязан опровергать в индивидуальном судебном порядке; б) краткосрочное ограничение пассивного избирательного права, завуалированное под ограничение выдвижение кандидата. Роспуск по аналогичному основанию законодательного органа субъекта РФ таких же последствий для депутатов не влечет; 2) виновность депутатов порождает не судебное решение, а закон о роспуске, поскольку в суде доказывается не вина депутатов, а наличие факта непроведения полномочного заседания

представительным органом более трех месяцев. В работе предлагается иной алгоритм доказывания вины депутатов, гармонизирующий законодательство.

Выявляется наличие организационных (не являющихся деликтом) оснований краткосрочного ограничения пассивного избирательного права главы МО за прекращение полномочий по собственному желанию или смену должности. Оно представлено в виде ограничение права выдвижения кандидата. Такая локализация прав распространяется только на глав МО, избранных на основе всеобщего избирательного права. Конкурсные главы МО на выборы не выдвигаются и при таком правовом регулировании их пассивное избирательное право не ограничивается. В связи с этим конкурсные главы могут перемещаться с должности на должность и покидать ее по собственному желанию без дальнейших правовых ограничений на занятие предыдущей или иной должности. Предлагается введение ценза оседлости для депутатов и глав МО не менее одного года. Обосновывается замена термина «предупреждение» в качестве наказания за дисциплинарное нарушение коррупционного характера к лицам, замещающим муниципальные должности, на термин «замечание». Делается предложение о введении ответственности главы субъекта РФ за нарушение условий контракта с главой местной администрации в части осуществления им отдельных государственных полномочий.

**В параграфе 6.3** «Государственное участие в процессе удаления главы муниципального образования» проиллюстрировано насколько сильное влияние оказывает глава субъекта РФ на итоговый результат удаления главы муниципального образования в отставку не смотря на то, что эта форма ответственности относится к муниципальной, то есть призвана разрешать внутренние противоречия в системе муниципального управления самими органами местного самоуправления. Авторитетность мнения главы субъекта РФ, переплетение оснований введения временного осуществления государством полномочий местного самоуправления и временной финансовой администрации с основаниями удаления и иные факторы свидетельствуют, что удаление можно отнести к комплексному виду ответственности перед местным представительным органом и государством. Проводится анализ всех оснований удаления в отставку

главы МО. Выявляются основания при наличии которых глава МО несет ответственность не за правонарушение (деликт), а за организацию власти, то есть организационные основания. Делается вывод о необходимости: 1) исключения главы субъекта РФ из всех стадий процесса удаления главы МО; 2) введения процедуры обязательного судебного контроля применения этого вида ответственности; 3) перераспределения оснований ответственности с целью более четкого разграничения ответственности перед государством и перед муниципальным образованием. Предлагается введение дополнительных оснований ответственности главы субъекта РФ перед Президентом РФ, налагаемой в соответствии со ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ: 1) неправомерное отрешение от должности главы МО или главы местной администрации, доказанное в судебном порядке; 2) незаконное удаление главы МО в отставку по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ, доказанное в судебном порядке.

**Глава 7** «Государственное вмешательство в компетенцию муниципального образования: основания и проблемы реализации» посвящена исследованию проблем и коллизий институтов временного осуществления государством полномочий местного самоуправления и временной финансовой администрации. Анализ проводился в сравнении с порядком использования аналогичной системы правовых отношений федеральными органами государственной власти применительно к субъектам РФ.

**В параграфе 7.1** «Временное осуществление государством полномочий местного самоуправления как межотраслевой институт в системе публичной власти» обосновывается, что основанием рассмотрения такой временной процедуры в качестве меры ответственности является только структурное расположение данной статьи в главе об ответственности. Предлагается: 1) разделить статью 75 Федерального закона № 131-ФЗ на две статьи, отдельно регулирующих временное осуществление государством полномочий местного самоуправления и временную финансовую администрацию; 2) статью, регламентирующую временное осуществление полномочий перенести в главу 3 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку этот процесс не относится к

ответственности; 3) положения о временной финансовой администрации исключить из закона, а в главу 8 Федерального закона № 131-ФЗ включить статью с отсылкой о том, что временная финансовая администрация вводится в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – БК РФ).

Сделаны выводы о необходимости: 1) признания основания, закрепленного в п. 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ коррупциогенным и исключить; 2) введении нормы о признании любого закона о передаче полномочий на другой территориальный уровень не вступившим в действие в очередном финансовом году до момента его материального и финансового обеспечения; 3) введения дополнительных оснований ответственности главы субъекта РФ перед Президентом РФ, налагаемой в соответствии со ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ за ненадлежащее материально-финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень.

**В параграфе 7.2** «Временная финансовая администрация в системе публичной власти и местного самоуправления» в системном единстве исследуются нормы о временной финансовой администрации, закрепленные в ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ и в гл. 19.1 БК РФ. Выявляется ряд правовых коллизий и процессуальных недоработок. Обосновывается, что: 1) возбуждение дела в арбитражном суде возможно не по ходатайству, а на основе искового заявления; 2) арбитражный суд выполняет не свойственные ему функции, утверждая план восстановления платежеспособности муниципалитета, поскольку такая компетенция не соответствует задачам арбитражного судопроизводства и нарушает конституционный принцип разделения власти на ветви. Проводится сравнительная характеристика временной финансовой администрации с аналогичными институтами зарубежных стран и констатируется недоработанность: 1) частичное или полное восстановление финансовой администрацией платежеспособности муниципалитета-должника не гарантирует в дальнейшем выплату всех долгов и профессионализм муниципальных чиновников; 2) в период действия временного внешнего финансового управления

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2022. – № 22, ст. 3539.

представительный орган обладает минимальной, а в финансовых вопросах – номинальной самостоятельностью; 3) введение временной финансовой администрации не влечет ответственности представительного органа. Для оптимизации данного института требуется: 1) ограничение роли арбитражного суда только правом введения временной финансовой администрации; 2) обязать органы местного самоуправления разрабатывать план и соглашение по восстановлению платежеспособности муниципалитета, а за органами государственной власти субъекта РФ закрепить право его утверждения и корреляции; 3) дать возможность обращения в арбитражный суд кредиторам, перед которыми у муниципалитета имеются крупные задолженности; 4) обязать субъект РФ оказывать финансовую поддержку муниципалитету из своего бюджета; 5) восстановить практику формирования минимального местного бюджета и утверждения минимальных государственных социальных стандартов; 6) гармонизировать нормы всех законов о временной финансовой администрации.

**Глава 8** «Унификация публичной службы, кадрового взаимодействия и повышения квалификации лиц, занимающих должности в органах муниципальной власти» посвящена исследованию вопросов гармонизации и кодификации публичной гражданской службы, формированию целостных подходов к статусу лиц, осуществляющих публичную гражданскую службу, созданию единого кадрового резерва и повышению квалификации лиц, осуществляющих деятельность во всех органах местного самоуправления.

**В параграфе 8.1** «Проблемные вопросы стандартизации публичной гражданской службы» проводится теоретическое и практическое обоснование идеи организационно-правового единения элементов единой системы публичной власти через призму дальнейшей консолидации институтов государственной гражданской и муниципальной службы, формирования унифицированных требований, предъявляемых к служащим и лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, создания единого профессионального кадрового резерва служащих, рассчитанного на все органы публичной власти и кодификации служебного законодательства. Исследуются коллизии трудового и служебного законодательства, регулирующие осуществление муниципальной

службы и статус служащего. Обосновывается необходимость изменения конкурсной процедуры замещения должности муниципальной службы и введения двух этапов конкурсного отбора: 1) независимый объективный отбор претендентов; 2) конкурс из отобранных претендентов в органе власти. Первый этап следует проводить сторонней организацией с применением качественного экзамена в стиле «слепого рецензирования», когда оценка происходит обезличено. Прошедших отбор, но не победивших в конкурсе следует включать в кадровый резерв. Этот резерв должен быть единым для всех органов публичной власти и представлять собой не просто перечень отобранных лиц, но и содержать информацию о результатах (набранных балах), полученных в ходе проведения квалификационных экзаменов (отбора) и перспективные направления в которых можно использовать профессионализм претендента. Предлагаются пути совершенствования действующего единого кадрового резерва. Критикуется отсутствие заявленного в законодательстве единства требований, предъявляемых к государственным гражданским и муниципальным служащим. В частности, порицается возможность осуществления муниципальной службы лицами, имеющими непогашенную судимость и отсутствие положений о чинах муниципальных служащих. Обосновывается необходимость принятия Кодекса публичной службы, согласно которому система публичной службы будет включать в себя следующие компоненты:

1. Гражданская публичная служба, подразделяемая на:
  - а) Федеральную гражданскую службу;
  - б) Гражданскую службу субъекта Российской Федерации;
  - в) Муниципальную гражданскую службу.
2. Военная служба;
3. Публичная служба иных видов.

**В параграфе 8.2** «Повышение профессиональной квалификации лиц, замещающих муниципальные должности» обосновывается необходимость законодательного закрепления образовательных и квалификационных критериев к главе МО и депутатам принимающим основные муниципальные нормативные правовые акты, обязанность исполнения которых возложена на штат

профессиональных служащих. Из законодательства вытекает, что исполнители должны быть грамотнее и опытнее руководителей, поскольку избранные населением лица должны обладать лишь пассивным избирательным правом. Представляется логичным включение в законодательство федерального уровня подходящих образовательных и профессиональных цензов к лицам, замещающим муниципальные должности в зависимости от вида муниципального образования. В сельском поселении ввиду дефицита кадров, достаточно обязательного среднего профессионального образования. В остальных видах необходимо высшее образование. Для руководителей дополнительным критерием может стать опыт работы. Эти требования необходимы для глав муниципальных образований, депутатов и членов избирательной комиссии, имеющей статус юридического лица, с правом решающего голоса. Такие требования также не будут рассматриваться в качестве ограничительных и не конституционных. Обосновано, что глава МО должен выполнять свои обязанности на постоянной основе. В отличие от депутата представительного органа, которому в соответствии с ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ гарантируется предоставление не менее двух и не более шести дней в месяц на осуществление депутатских полномочий с сохранением заработной платы и рабочего места, глава МО таких преференций не имеет и может быть уволен за прогул на своем основном рабочем месте. Предлагается замена помощников депутата на заместителей депутата из числа первых неизбранных кандидатов.

**В заключении** подведены итоги исследования, сделаны обобщенные выводы на основе промежуточных умозаключений и предложений, освещающие значение диссертационной работы, сформулированы наиболее существенные рекомендации по изменению концепции местного самоуправления в единой системе публичной власти.

**В приложениях** предлагаются комплексные изменения законодательства, основанные на выводах диссертационного исследования.

## СПИСОК РАБОТ АВТОРА, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

(общий объем публикаций свыше 220 п.л.)

### **1. Научные статьи, опубликованные в журналах, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, рекомендованный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.**

1. Колесников А.В. Ответственность перед государством исполнительных органов и руководящих ими должностных лиц // Вестник СГАП. – 2003. – № 1. – С. 98-104. (1 п.л.).

2. Колесников А.В. Правовой статус органа и должностного лица местного самоуправления // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2005. – № 10. – С. 134-137. (0,5 п.л.).

3. Колесников А.В. Конституционные принципы муниципального права / Правовая политика и правовая жизнь. Академический и вузовский юридический научный журнал. – Саратов – Москва: Саратовский филиал ИГП РАН. – 2006. – № 1 (22). – С. 19-27. (0,6 п.л.).

4. Колесников А.В. Концепция укрепления вертикали власти в реформе местного самоуправления / Правовая политика и правовая жизнь. Академический и вузовский юридический научный журнал. – Саратов – Москва: Саратовский филиал ИГП РАН. – 2007. – № 2 (27). – С. 196-198. (0,4 п.л.)

5. Колесников А.В. Баланс теории и практики в процессе подготовки специалистов по муниципальному праву: влияние образовательной подготовки на законодательство // Вестник СГАП. – 2007. – № 4 (56). – С. 129-133. (0,4 п.л.).

6. Колесников А.В. Принцип лимитизации правового регулирования местного самоуправления субъектами Российской Федерации как элемент принципа гармонизации законодательства / Правовая политика и правовая жизнь. Академический и вузовский юридический научный журнал. – Саратов – Москва: Саратовский филиал ИГП РАН. – 2011. – № 4 (45). – С. 56-60. (0,4 п.л.).

7. Колесников А.В. О некоторых коллизиях законодательства о местном самоуправлении, нарушающих принципы муниципального права / Вестник саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 4 (93). – С. 168-173. (0,6 п.л.).

8. Колесников А.В. Централизация и политизация власти в муниципальном районе / Вестник саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 6 (95). – С. 43-48. (0,6 п.л.).

9. Колесников А.В. Диссонансы законодательства о местном самоуправлении / Общество и право». – 2014. – № 1 (47). – С. 57-61. (0,6 п.л.).

10. Колесников А.В. Проблемы осуществления функции охраны общественного порядка в системе местного самоуправления / Научный портал МВД России. – 2015. – № 2 (30). С. 66-69. (0,4 п.л.). URL: [http://www.vnii-mvd.ru/files/%20портал%20№%202\\_30\\_2015.pdf](http://www.vnii-mvd.ru/files/%20портал%20№%202_30_2015.pdf)

11. Колесников А.В. Проблемы осуществления органами местного самоуправления функции муниципального контроля из-за отсутствия единого понятия // Юридическая наука. – 2017. – № 3. – С. 96-100. (0,7 п.л.).

12. Колесников А.В. Современный вектор развития народовластия в системе местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2019. – № 1. – С. 39-42. (0,5 п.л.).

13. Колесников А.В. Механизм включения органов местного самоуправления муниципального района и городского округа в вертикаль государственной власти // Академический юридический журнал. Фонд «ПРАВО И ДЕМОКРАТИЯ». Иркутск. – 2019. – № 3 (77). – С. 18-24. (0,4 п.л.)

14. Колесников А.В. Современное толкование терминов «система» и «структура» органов местного самоуправления // Административное право и процесс. – 2020. – № 3. – С. 13-16. (0,4 п.л.).

15. Колесников А.В. Отдельные проблемы профессиональной квалификации лиц, замещающих муниципальные должности // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2020. – № 3. – С. 5-8. (0,4 п.л.).

16. Колесников А.В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. – Москва. – 2020. – № 7. – С. 44-49. DOI 10.24411/2076-1503-2020-10707 (0,5 п.л.)

17. Колесников А.В. Пределы законодательного регулирования муниципального управления в России и за рубежом: сравнительный анализ // Правовая политика и правовая жизнь. Академический и вузовский юридический научный журнал. – Саратов – Москва: Саратовский филиал ИГП РАН. – 2021. – № 1 (82). – С. 190-199. DOI: 10.24412/1608-8794-2021-1-190-199 (0,5 п.л.).

18. Колесников А.В. Унификация терминологии муниципального управления как средство повышения правовой культуры // Правовая культура. – 2021. – № 2 (45). – С. 43-49. (0,6 п.л.).

19. Колесников А.В. Толкование категорий «система» и «структура» органов местного самоуправления: теория и практика // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. – 2021. – Т. 16. – № 3. С. 41-68. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-3-kolesnikov (2,0 п.л.).

20. Колесников А.В. Сравнительный анализ взаимодействия органов местного самоуправления с населением в России и за рубежом // Вестник РПА Минюста России. Москва. – 2021. – № 2 (83). – С. 57-63. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2021-0-2-57-63> (0,4 п.л.).

21. Колесников А.В. Специфика статуса должностного лица у муниципального депутата и служащего: отраслевые подходы и необходимость их унификации // Образование и право. – Москва. – 2021. – № 6. – С. 100-104. DOI: 10.24412/2076-1503-2021-6-100-104 (0,3 п.л.).

22. Колесников А.В. Перманентная минимизация организационной самостоятельности муниципалитетов как имманентная черта российской модели публичной власти // Гуманитарные и научные исследования. Ставрополь. – 2021. – № 3. – С. 96-105. DOI 10.37493/2409-1030.2021.3.13 (0,4 п.л.).

23. Колесников А.В. Ассоциативное межмуниципальное сотрудничество как средство укрепления вертикали власти // Правовая политика и правовая

жизнь. Академический и вузовский юридический научный журнал. – Саратов – Москва: Саратовский филиал ИГП РАН. – 2021. – № 3 (84). – С. 182-187. DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-182-187 (0,4 п.л.).

24. Колесников А.В. Особенности организации муниципального управления в особых территориях с экономическими преференциями // Вестник саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 6 (143). – С. 108-119. (0,5 п.л.).

25. Колесников А.В. Эклектика управления федеральной территорией «Сириус»: органы публичной власти, государственные должности, муниципальное имущество и налоги // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2021. – № 4. – С. 27-31. (0,4 п.л.).

26. Колесников А.В. Экономико-правовые проблемы временной финансовой администрации как межотраслевого института единой системы публичной власти // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2022. – № 1. – С. 30-33. (0,4 п.л.).

27. Колесников А.В. Современная парадигма согласования должностных лиц местного самоуправления с органами государственной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2022. – № 1. – С. 8-11. (0,4 п.л.).

28. Колесников А.В. Государственное влияние на процесс удаления главы муниципального образования // Вестник саратовской государственной юридической академии. – 2022, – № 2 (145). – С. 122-130. DOI 10.24412/2227-7315-2022-2-90-95 (0,5 п.л.).

29. Колесников А.В. Ограничение права выдвижения кандидатуры на муниципальных выборах по основаниям, не связанным с правонарушением // Вестник ВГУ. Серия ПРАВО. Воронеж. – 2022. – № 1 (48). – С. 31-42. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9023> (0,6 п.л.).

30. Колесников А.В. Удаление главы муниципального образования: организационная ответственность в публичной сфере // Правовая политика и правовая жизнь. Академический и вузовский юридический научный журнал. – Саратов – Москва: Саратовский филиал ИГП РАН. – 2022. – № 1 (87). – С. 106-116. DOI: 10.24412/1608-8794-2022-1-106-116 (0,5 п.л.).

31. Колесников А.В. Государственная и муниципальная служба: необходимость унификации и кодификации // Правовая политика и правовая жизнь. Академический и вузовский юридический научный журнал. – Саратов – Москва: Саратовский филиал ИГП РАН. – 2022. – № 3 (89). – С. 151-157. (0,4 п.л.).

32. Колесников А.В. непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу // Вестник саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 5 (148). С. 75-81. (0,5 п.л.).

**2. Научные статьи, написанные в соавторстве в журналах, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий рекомендованный Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.**

33. Батова В.Н., Малахова В.Н., Колесников А.В. Институциональные преобразования в контексте обеспечения экономической безопасности муниципальных образований / «XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего

плюс»: Периодическое научное издание. – Пенза: Изд-во Пенз. гос. технол. Ун-та, 2014. – № 04 (20). – 464 с. – С. 385-389. (0,6 п.л. / 0,2 п.л.)

34. Колесников А.В., Батова В.Н. Имплементация некоторых международных экономических и финансовых принципов местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 1 (102). – С. 45-51. (0, 6 п.л. / 0,4 п.л.)

35. Колесников А.В., Батова В.Н., Павлов А.Ю. Институциональные экономико-юридические преобразования, обеспечивающие экономическую безопасность муниципальных образований // Правовая политика и правовая жизнь. Академический и вузовский юридический научный журнал. – Саратов – Москва: Саратовский филиал ИГП РАН. – 2015. – № 1 (58). С. 40-47. (0,6 п.л. / 0,4 п.л.).

36. Колесников А.В., Батова В.Н. Экономическая безопасность муниципального образования: современное состояние и перспективы укрепления / «XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего плюс»: Периодическое научное издание. – Пенза: Изд-во Пенз. гос. технол. Ун-та, 2015. – № 06 (28) – Т 1. – 369 с. С. 272-280. (0,3 п.л. / 0,1 п.л.).

37. Ковалева Н.Н., Колесников А.В. Тенденции правового регулирования информационного обеспечения на местном уровне / Государство и право. Москва. – 2016. – № 10. – С. 57-65. (0,6 п.л. / 0,2 п.л.).

38. Колесников А.В., Батова В.Н., Павлов А.Ю. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Пензенской области // Вестник саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 3 (116). – С. 107-112. (0,6 п.л./ 0,3 п.л.).

### **3. Научные публикации в изданиях, индексируемых в международных реферативно-библиографических и наукометрических базах данных Web of Science и Scopus**

39. Rassadin V.V., Pavlov A. Yu., Batova V.N., Kolesnikov A.V. Evolutional-genetic approach to formation of sustainable development indicators of the agricultural territories // Journal of Environmental Management and Tourism. 2014. Vol. V. № 2(10). Winter 2014. pp. 230-236. DOI: [http://dx.doi.org/10.14505/jemt.v5.2\(10\).05](http://dx.doi.org/10.14505/jemt.v5.2(10).05) (0,6 п.л. / 0,1 п.л.).

40. Pavlov A. Yu., Batova V.N., Sokolov A. Yu., Kovaleva N.N., Kolesnikov A.V. The Description of Unfair Competition under the Current Legislation of the Russian Federation // Asian Social Science; Vol. 11, No. 21; 2015. pp. 15-19. URL: <http://dx.doi.org/10.5539/ass.v11n21p15> (0,5 п.л. / 0,1 п.л.).

41. Pavlov A.J., Batova V.N., Kovalyova N.N., Kolesnikov A.V., Sokolov A.Y., Soboleva Y.V. Problems of State Regulation of Innovation Policy in the Russian Federation and Foreign Countries // Journal of Advanced Research in Law and Economics, 2015. (Volume VI, Winter), 4 (14): pp. 802-821, doi:10.14505/jarle.v6.4(14).10. (1,1 п.л. / 0,3 п.л.).

42. Pavlov A.Yu., Batova V.N., Sokolov A.Yu., Kovalyova N.N., Kolesnikov A.V. Evaluation Criterion for the Quality of Government Services//Mediterranean Journal of Social Sciences – 2015 - Vol 6 № 6. – pp. 381-385. Doi:10.5901/mjss.2015.v6n6p (0,5 п.л. / 0,1 п.л.).

43. Belousov S.A., Pavlov A.Yu., Batova V.N., Surovov S.B., Kolesnikov A.V., Vyushkina E.G. Neoendogenous Model of Overcoming Imbalances in Economic-legal Framework of Russia Agrarian Regions as a Factor of Economic Security// Mediterranean Journal of Social Sciences – 2016 – Vol. 7 № 1. pp. 167-172. Doi:10.5901/mjss.2016.v7n1p167 (1 п.л. / 0,2 п.л.).

44. Pavlov A. Yu., Batova V.N., Kovalyova N.N., Kolesnikov A.V., Sokolov A. Yu., Soboleva Yu. V. Problems of state regulation of innovation policy in the Russian Federation and foreign countries// International Journal of Advanced and Applied Sciences, 3(4) 2016, Pages: 25-32. URL: <http://science-gate.com/IJAAS/Articles/2016-3-4/05%202016-3-4-pp.25-32.pdf> (1,5 п.л. / 0,3 п.л.)

45. Pavlov A. Yu., Batova V. N., Kovalyova N. N., Kolesnikov A. V., Sokolov A. Yu. Development trends of legal regulation of information support at the municipal level// International Journal of Advanced and Applied Sciences, 3(5) 2016, Pages: 21-26. URL: <http://science-gate.com/IJAAS/Articles/2016-3-5/04%202016-3-5-pp.21-26.pdf> (1,43 п.л. / 0,3 п.л.)

46. Belousov S.A., Pavlov A. Yu., Batova V.N., Sokolov A. Yu, Kolesnikov A.V., Vyushkina E.G. Neo-endogenous model of overcoming imbalances in economic-legal framework of Russia agrarian regions as a factor of economic security// International Journal of Advanced and Applied Sciences, 3(4) 2016, Pages: 20-24. URL: <http://science-gate.com/IJAAS/Articles/2016-3-4/04%202016-3-4-pp.20-24.pdf> (1,4 п.л. / 0,2 п.л.)

47. Belousov S. A., Pavlov A. Yu., Batova V. N., Kolesnikov A. V., Vyushkina E. G. Evolutionary-genetic regularities of origins of an economic and legal systems imbalance at a regional level//International Journal of Advanced and Applied Sciences, 3(5) 2016, Pages: 16-20/ URL: <http://science-gate.com/IJAAS/Articles/2016-3-5/03%202016-3-5-pp.16-20.pdf> (1,4 п.л. / 0,2 п.л.)

#### **4. Монографии**

48. Колесников А.В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления / Под ред. Н.М. Кони́на. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – 220 с. (13,75 п.л.).

49. Колесников А.В. Муниципально-правовая политика в современной России // Правовая политика России: теория и практика: монография / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006 г. – 752 с. С. 369-396. (53 п.л. / 1,5 п.л.).

50. Колесников А.В., Малько А.В., Петров М.П. Основные направления государственной политики в области развития местного самоуправления (реальность, проблемы, перспективы) // Российская правовая политика в осуществлении реформы местного самоуправления: Монография / Под ред. А.В. Малько; РАН, Саратовский филиал ин-та гос-ва и права, ГОУ ВПО «Тамб. гос. ун-т им Г.Р. Державина», Науч. образоват. центр правовой политики субъектов РФ. Тамбов: Издательский дом ТГУ им Г.Р. Державина, 2008. – 404 с. (2,5 п.л. / 0,8 п.л.).

51. Колесников А.В. Правовая жизнь: муниципальный уровень / Правовая жизнь современного российского общества: уровни, срезы, сегменты: монография / под ред. докт. юрид. наук, проф., засл. деятеля науки РФ А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2016. – 360 с. С. 82-100. (22,5 п.л. / 1,4 п.л.).

52. Батова В.Н., Павлов А.Ю., Колесников А.В. Правовое регулирование экономической безопасности муниципальных образований как субъектов права / Монография – Пенза: Типография «Формат», 2017. 102 с. (5,6 п.л. / 1,5 п.л.).

53. Павлов А.Ю., Батова В.Н., Колесников А.В., Бондин И.А. Муниципальные образования как субъект межбюджетных отношений / Монография – Пенза: Типография «Формат», 2017. 139 с. (7,2 п.л. / 2,0 п.л.).

54. Колесников А.В. Факты законодательной ротации в системе прямой муниципальной демократии: субституция форм непосредственного осуществления формами участия населения в осуществлении местного самоуправления. // Вовлечение населения в местное самоуправление / А.В. Малько [и др.]; Мин-во образования и науки РФ, ФГЮОУ ВО «Угор. гос. ун-т»; Администрация города Ханты-Мансийска [и др.]. – Ханты-Мансийск: Ред.-изд. отд. ЮГУ, 2017. – 206 с. С. 21-32. (11,9 п.л. / 1,1 п.л.).

55. Колесников А.В. Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие: монография // А.В. Колесников; [под. ред. А.Ю. Соколова]; Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021 – 236 с. (13,7 п.л.).

56. Колесников А.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационные аспекты / А.В. Колесников; под общ. ред. А.Ю. Соколова; Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2022. – 400 с. (23,2 п.л.).

57. Колесников А.В. Параграф 3.4 Различные варианты агломерирования, как способ единения и укрупнения публичной власти: сравнительный анализ // Местное самоуправление в Российской Федерации. Новые возможности и вызовы современности: монография / под ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2022. – 295 с. С. 155-163. (18,5 п.л. / 0,8 п.л.).

### **5. Учебники и учебно-методические издания**

58. Муниципальное право. Учебно-методический комплекс / Под ред. проф. Н.М. Кониная. – М.: Норма, 2006. – 384 с. (26 п.л. / 10 п.л.).

59. Муниципальное право: Учебное пособие / [Л.П. Волкова, А.В. Колесников, Н.А. Максимова и др.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008 г. – 292 с. (20 п.л. / 12 п.л.).

60. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под редакцией к.ю.н., доцента А.В. Колесникова. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», Издательский центр IPR MEDIA, 2011. – 424 с. (26,25 п.л. / 19 п.л.).

61. Муниципальное право Российской Федерации [Текст]: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / [Л.П. Волкова и др.]; под ред. А.В. Колесникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Дашков и К°, 2013. – 424 с. (26,5 п.л. / 21 п.л.)

62. Муниципальное право Российской Федерации: учебно-метод. пособие для бакалавров / [С.Б. Аникин, В.В. Аржанов, А.В. Колесников и др.]; под ред. С.Б. Аникина; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая

академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. – 88 с. (5,12 п.л. / 1,2 п.л.).

63. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / А.В. Колесников; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2015. – 364 с. (23 п.л.).

64. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 352 с. (22 п.л. / 1,0 п.л.).

65. Муниципальное право Российской Федерации: учебно-метод. пособие для бакалавров / [С.Б. Аникин, В.В. Аржанов, А.В. Колесников и др.]; под ред. А.Ю. Соколова, С.Б. Аникина; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2017 – 76 с. (4,42 п.л. / 1 п.л.).

66. Административное право: практикум: учебно-методическое пособие для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова, Ю.В. Соболевой; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2017. – 220 с. С. 49-53. (12,8 п.л. / 0,5 п.л.).

67. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 352 с. (22 п.л. / 0,5 п.л.).

68. Колесников А.В. Тема 14. Исполнительное производство // Административный процесс. Практикум: учебно-методическое пособие / [Д.С. Воробьева, Н.А. Жирнова, Е.П. Захарова и др.]; под ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. – 148 с. (8,6 п.л. / 1 п.л.).

69. Административное право Российской федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 352 с. (22 п.л. / 0,5 п.л.).

70. Муниципальное право Российской Федерации: учебно-метод. пособие для бакалавров / [С.Б. Аникин, В.В. Аржанов, Е.П. Захарова и др.]; под ред. А.Ю. Соколова, С.Б. Аникина; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – 3-е изд. перераб. и доп. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018 – 80 с. (4,42 п.л. / 1 п.л.).

71. Муниципальное право Российской Федерации: учебно-метод. пособие для бакалавров / [С.Б. Аникин, В.В. Аржанов, Е.П. Захарова и др.]; под ред. С.Б. Аникина; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – 4-е изд. перераб. и доп. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. – 84 с. (4,5 п.л. / 1 п.л.).

72. Административное право. Практикум: учебно-методическое пособие для бакалавров / под ред. Ю.В. Соболевой, Н.В. Галицкой; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. – 276 с. (19,5 п.л. / 0,5 п.л.).

73. Колесников А.В. Муниципальная правотворческая политика / Правотворческая политика в современной России: курс лекций / под ред. А.В. Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2022. – 472 с. С. 244-265. (29,2 п.л. / 2,0 п.л.).

#### **6. Научные публикации в иных изданиях**

74. Колесников А.В. К вопросу о соотношении понятий «система» и «структура» органов местного самоуправления // Правовая наука в современном мире: Сборник статей / Под ред. А.И. Демидова. – Саратов: Изд-во СГАП, 2002. С. 33-35. (0,4 п.л.).

75. Колесников А.В., Судоргин Н.С. Возникновение и развитие местных исполнительных органов (историко-правовой аспект) / Вестник СГАП № 1 (30), 2002. С. 93-97. (0,7 п.л.).

76. Колесников А.В. Конституционно-правовое положение исполнительных органов в системе органов местного самоуправления // Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (К 10-летию Конституции России): Международная научно-практическая конференция (1 – 3 октября 2003 г.): В 3 ч. / Под ред. А.И. Демидова, В.Т. Кабышева. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. – Ч. 1. – 276 с. С. 109-111. (0,4 п.л.).

77. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. В.В. Володина. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. – 348 с. (28 п.л. / 7,8 п.л.).

78. Колесников А.В. Институционализация выравнивания уровня бюджетной обеспеченности в муниципальных образованиях // Сборник по материалам Всероссийской научно-практической конференции «Институционализация социально-экономического развития региона» 10-11 ноября 2006 г. Филиал Казанского государственного университета в г. Набережные Челны / редактор-составитель Э.Ф. Назмиев. – Казань: Казанский государственный университет им. Ульянова-Ленина, 2006. – 400с. С.153-156. (0,4 п.л.).

79. Колесников А.В. Институт выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований как элемент механизма государственной политики укрепления вертикали власти // Сборник статей участников IV Международной научно-практической конференции. Проблемы устойчивого развития городов. Научное издание. Том 1 / Отв. ред. К.В. Кричанский. – Миасс: Геотур. – 2007. – 242 с. С. 144-145. (0,4 п.л.).

80. Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». – Система ГАРАНТ, 2007 г. (1 п.л.).

81. Колесников А.В. Тема 6 // Краткий юридический словарь / А.В. Малько [и др.]; отв. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 496 с. С. 251-282. (0,5 п.л.).

82. Колесников А.В. Тема 6 Муниципальное право // Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2009. 704 с. С. 223-258. (1,5 п.л.).

83. Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 276 с. С. 125-129. (0,5 п.л.).

84. Колесников А.В. Самостоятельность осуществления местного самоуправления в пределах, закрепленных за данным видом муниципального образования полномочий как принцип муниципального права // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3 – 4 июня 2011 г.) / [редкол.: О.С. Ростова (отв. ред.) и др.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – 412 с. С. 123-124. (0,4 п.л.).

85. Колесников А.В. Ограничение правового регулирования местного самоуправления субъектами РФ как направление работы федеральных органов по гармонизации законодательства / Право и его реализация в XXI веке: сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии, Саратов, 29 – 30 сентября 2011 г.): в 2 ч. / под общ. ред. С.Н. Туманова; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. – Ч. 1. – 404 с. С. 195-196. (0,4 п.л.).

86. Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н., Беляев М.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». – Специально для системы ГАРАНТ, 2012. (1 п.л.)

87. Колесников А.В. Задачи, элементы, цели и принципы современной муниципально-правовой политики // Правовая политика и модернизация государственности / Материалы международной научно-практической конференции 13 – 14 декабря 2012 года. Том 2. Пятигорск: Рекламно-информационное агентство на Кавминводах. 2012. – 339 с. С. 104-107. (0,4 п.л.).

88. Научно-практический комментарий к Федеральному закону о муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] / под ред. Н. М. Кони́на, А. С. Дугенца. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 303 с. (1 п.л.)

89. Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н., Беляев М.А., Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (2-е издание переработанное и дополненное. Москва: Издательский центр IPR MEDIA, 2012. 202 с. (1 п.л.).

90. Колесников А.В. Местное самоуправление в современной России: реальность и перспективы // 20 лет Конституции Российской Федерации: становление, проблемы и тенденции развития / [С.Б. Су́ровов, В.Т. Кабышев, С.Н. Туманов и др.]; под ред. В.Т. Кабышева; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. – 248 с. С. 132-150. (1 п.л.).

91. Колесников А.В. Глава 4. Муниципальное право // Юридическая энциклопедия / под ред. А.В. Малько, С.Н. Туманова; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. – 452 с. С. 122-139. (1,5 п.л.).

92. Колесников А.В. Местное самоуправление как индикатор стремления федеральных властей к централизации и унитаризму // Конституция Российской Федерации – правовая основа развития современной российской государственности: сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию Конституции Российской Федерации (в рамках VI Саратовских правовых чтений, Саратов, 19-20 сентября 2013 г.) / под общ. ред. С. А. Белоусова; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. – 392 с. С. 205-206. (0,4 п.л.).

93. Колесников А.В. Проблемы реализации функции охраны общественного порядка органами местного самоуправления // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти: сб. науч. тр. по матер. Междунар. Научно-практ. конф., посвящ. 50-летию образования кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «СГЮА» (Саратов, 10 июня 2014 г.) / ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: «ИП Коваль Ю.В.», 2014. – 144 с. С. 93-97. (0,45 п.л.).

94. Колесников А.В. Юридическая техника формирования законодательства о местном самоуправлении как элемент правовой политики укрепления вертикали власти // Российская академия наук. Институт государства и права РАН Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет». Юридические технологии в правовой политике. Ежегодник. 2014. № 2. 163 с. С. 39-50. (1 п.л.)

95. Колесников А.В. Проблемы регистрации уставов муниципальных образований // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / [редкол.: В.Т. Кабышев (отв. ред.) и др.]; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. – Вып. 14. – 208 с. С. 129-137. (0,6 п.л.).

96. Колесников А.В., Иванов В.В. Состояние и перспективы развития института выборов в органы местного самоуправления // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. ежегодной заоч. Междунар. научно-практ. конф. (Саратов, 18 ноября 2014 г.) / ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: «ИП Коваль Ю.В.», 2014. – 120 с. С. 30-33. (0,4 п.л. / 0,3 п.л.)

97. Колесников А.В. Тема 6. Муниципальное право. // Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. И доп. – Москва: Проспект, 2015. – 560 с. С. 251-283. (1 п.л.).

98. Колесников А.В., Павлов А.Ю. Экономико-правовые проблемы развития местного самоуправления в РФ // Вопросы современной экономики: теоретический и практический аспекты: сборник научных трудов международной

научно-практической конференции. – Пенза: Изд-во Пенз. гос. технол. ун-тет. 2015. – 136 с. С. 126-130. (0,4 п.л. / 0,2 п.л.).

99. Колесников А.В., Батова В.Н. Финансовая безопасность муниципальных образований как основа национальной безопасности // Вопросы современной экономики: теоретический и практический аспекты: сборник научных трудов международной научно-практической конференции. – Пенза: Изд-во Пенз. гос. технол. ун-тет. 2015. – 136 с. С. 135-138. (0,4 п.л. / 0,2 п.л.).

100. Колесников А.В. Тема 4. Муниципальное право // Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. – 2-е изд. – Москва: Проспект, 2016. – 1136 с. С. 303-344. (71 п.л. / 2 п.л.)

101. Колесников А.В. Понятие муниципально-правовой жизни // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. По материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Междунар. Научно-практ. конф.) (Саратов, 29-30 сентября 2016 г.) / Под ред. А.Ю. Соколова; [редкол.: А.Ю. Соколов и др.]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: «ИП Коваль Ю.В.», 2016. – 244 с. С. 61-65. (0,3 п.л.)

102. Колесников А.В., Павлов А.Ю. Проблемы финансового обеспечения экономической деятельности муниципальных образований // Тенденции развития современного общества: экономико-правовой аспект: сборник научных трудов международной научно-практической конференции. – Пенза: Изд-во Пенз. гос. технол. ун-тет. 2016. – 321 с. С. 210-214. (0,4 п.л. / 0,2 п.л.).

103. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (3-е издание переработанное и дополненное) / И.Н. Осипова [и др.]. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2016. – 268 с. – ISBN 2227-8397. – Текст: электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS: [сайт]. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/49151.html> (1 п.л.).

104. Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захаров Н.А. Комментарий к федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». – Специально для системы ГАРАНТ, 2016 г. (1 п.л.).

105. Колесников А.В. Аномальность принципа выборности органов и должностных лиц на местном уровне, как шаг назад в современной истории управления // Публичная власть: реальность и перспективы. Сборник научных трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (международной научно-практической конференции) памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР В.М. Манохина. Под редакцией А.Ю. Соколова. Издательство: «ИП Коваль Ю.В.», Саратов, 2017. – 248 с. С. 69-73. (0,3 п.л.).

106. Колесников А.В., Иванов В.В. Понятие муниципальных услуг. Вопросы теории и практики. // Российская государственность и правовая система в XXI веке: тенденции, противоречия и перспективы развития. Межрегиональная научно-практическая конференция ученых, аспирантов, студентов и практиков, Астрахань, 26 мая 2017 года: материалы / Астрахан. гос. техн. ун-т. – Астрахань: Изд-во АГТУ, 2017. – 216 с. С. 114-118. (0,5 п.л. / 0,3 п.л.).

107. Колесников А.В. Правовые основания отказа в регистрации устава муниципального образования // Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти: сб. науч. тр. по материалам IV Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. научно-практ. конф.) (Саратов, 11-12 октября 2018 г.) / под ред. А.Ю. Соколова; [редкол.: Соколов А.Ю. и др.]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: «ИП Коваль Ю.В.», 2018. – 232 с. С. 160-164. (17,87 п.л. / 0,4 п.л.).

108. Колесников А.В. Современное направление развития принципов народовластия в системе форм прямого волеизъявления на муниципальном уровне // 25 лет Конституции Российской Федерации: тенденции развития и перспективы реализации: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию Конституции РФ (13–14 сентября 2018 г., Саратов) / под ред. М.А. Липчанской; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. – 256 с. С. 98-106. (0,5 п.л.).

109. Колесников А.В. Концептуальные вопросы соотношения региональной и муниципальной политики через систему одного окна // Государственно-правовые исследования: научно-образовательный ежегодник. Вып. 2. 2019 (2018/2019 уч. год) / М-во науки и высш. обр. РФ [и др.]; гл. ред. В.В. Трофимов. – Тамбов: Издательский дом «Державинский», 2019. – 350 с. С. 160-163. (0,5 п.л.).

110. Колесников А.В. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по материалам V Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. научно-практ. конф.) (Саратов, 20-21 сентября 2019 г.); сост.: А.Ю. Соколов, Ю.В. Соболева; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2019. – 220 с. С. 115-118. (0,4 п.л.).

111. Колесников А.В. Тема 6. Муниципальное право // Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2020. – 560 с. С. 251-283. (1 п.л.).

112. Колесников А.В. Конституционные новеллы как условие рестрикции основных норм о самостоятельности местного самоуправления // Крымские юридические чтения. Развитие конституционализма в России: сб. материалов науч.-практ. конф. (г. Симферополь, 10-11 июня 2020 г.). В 2 т. / Под общ. ред. Н.Н. Колюки; сост. Т.Л. Козлов, Е.А. Осадчук. – Саратов: Амирит, 2020. – Т. 1. – 408 с. С. 64-69. (0,3 п.л.).

113. Колесников А.В. Трансформация организационной самостоятельности местного самоуправления в концепции новых конституционных изменений // Реформирование административного права: проблемы и перспективы: сборник научных статей / отв. ред. В.П. Уманская, Ю.В. Малеванова; НИУ ВШЭ. – Москва: Издательство Проспект, 2020. – 232 с. С. 101-105. (0,3 п.л.).

114. Колесников А.В. Местное самоуправление как субъект властеотношений в России: история и современность // Публичная власть в

современной России: проблемы и перспективы: сб. науч. тр. по материалам Всероссийской научно-практической конференции (г. Саратов, 4 декабря 2020 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, доцент Ю.В. Соболева; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. – 412 с. С. 70-76. (0,4 п.л.).

115. Колесников А.В. Организационно-правовое взаимодействие органов местного самоуправления как способ межмуниципального сотрудничества / А.В. Колесников. – Текст: электронный // Научное обозрение. Международный научно-практический журнал. – 2021. – № 2. – URL: <https://srjournal.ru/2021/id304/> (0,6 п.л.).

116. Колесников А.В. Сравнительная характеристика территориальной организации муниципального управления России и Канады // Человек и право – XXI век: альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии / Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. – Вып. 1. – 128 с. С. 80-88. (0,6 п.л.).

117. Колесников А.В. Право муниципальных органов Франции на проведение эксперимента в системе местного самоуправления // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах: сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием. Москва, 19-23 апреля 2021 г. / под ред. д.ю.н., профессора Л.Т. Чихладзе, к.ю.н. Е.Ю. Комлева. – Москва: РУДН, 2021. – 574 с. С. 130-135. (0,4 п.л.).

118. Колесников А.В. Проблемные вопросы отзыва депутата и главы муниципального образования // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения) (8 июня 2021 г., Саратов) / [под общ. ред. А.Ю. Соколова; редкол.: А.Ю. Соколов и др.]; Саратовская государственная юридическая академия; Саратовский филиал ФГБУН «Институт государства и права РАН». – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. – 284 с. С. 172-174. (0,3 п.л.).

119. Колесников А.В. Модернизация взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с системой местного самоуправления // Концепция правовой политики субъекта Российской Федерации (на примере Тамбовской области) до 2035 года (проект) / под ред. А.В. Малько, В.В. Трофимова; М-во науки и высш. обр. РФ [и др.]. – Тамбов: Издательский дом «Державинский», 2021. – 176 с. С.145-156. (0,7 п.л.).

120. Колесников А.В. Государственная политика в области местного самоуправления в конце XIX – начале XX века // Человек и право – XXI век: альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии / Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. – Выпуск 2: в двух частях. Часть 2. «Прокуратура России в XXI веке: стратегические задачи и пути их реализации»: материалы I

Международного юридического форума, посвященного 300-летию Прокуратуры России и 25-летию Института прокуратуры. – 324 с. С. 274-283. (0,7 п.л.).

121. Kolesnikov A.V. (2022). Urban Agglomeration As A Socio-Economic Development Path: Trends And Myths. In S. Afanasyev, A. Blinov, & N. Kovaleva (Eds.), State and Law in the Context of Modern Challenges, vol. 122. European Proceedings of Social and Behavioural Sciences (pp. 317-322). European Publisher. <https://doi.org/10.15405/epsbs.2022.01.51> (0,6 п.л.).

122. Kolesnikov A.V., Channov S.E., Arzhanov V.V., Zaikova S.N. (2022) Strategic Directions To Apply Information Resources In Local Government System. In S. Afanasyev, A. Blinov, & N. Kovaleva (Eds.), State and Law in the Context of Modern Challenges, vol. 122. European Proceedings of Social and Behavioural Sciences (pp. 310-316). European Publisher. DOI: 10.15405/epsbs.2022.01.50 (0,6 п.л. / 0,2 п.л.).