

«УТВЕРЖДАЮ»

**Проректор по научной работе ФГАОУ ВО
«Национальный исследовательский
Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского»,
доктор физико-математических наук,
доцент**



М.В. Иванченко

«17» ноября 2022 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

на диссертацию Колесникова Андрея Владимировича «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки (Саратов, 2022. – 589 с.).

Поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, потребовали внедрения нормативных установок, влекущих появление новых правоотношений между существующими властными субъектами и создания не применяемых ранее форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления как организационно обособленных компонентов единой системы публичной власти. Законодательство, составляющее основу публичных отраслей права, стало переживать новый виток реформирования, сопряженный не только с изменением уже действующих, но и с появлением новых законов, направленных на единение публичной власти. В условиях существования конституционного принципа невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, составляющего основу конституционного строя

России, проблема определения векторов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти для формирования единой системы публичной власти, носит сложный, комплексный, межотраслевой характер. Законодательная база в области местного самоуправления находится в постоянной динамике. Постоянные изменения законодательства, направленные на укрепление вертикали власти через призму категории «публичная власть», не могут не затрагивать муниципальный уровень. Это приводит к возникновению правовых коллизий и несогласованности понятийного аппарата, закрепленного в законодательстве, регулирующем смежные общественные отношения. Между тем, только слаженное взаимодействие всех органов публичной власти, основанное на единых понятиях, идентичных категориях и общих принципах позволит сформировать в стране эффективную систему управления и будет способствовать всестороннему развитию государства. Диссертант справедливо отмечает, что необходимо построение такого местного самоуправления, которое станет «необходимым условием для становления экономически развитого социально направленного государства» (с. 5). В этой связи исследование аспектов организации органов и должностных лиц местного самоуправления и участия в этих процессах органов государственной власти, представляется очень актуальным и своевременным.

Диссертант обращает внимание, что несмотря на имеющийся теоретический интерес ученых к исследуемой тематике, многие проблемы так и не решены. В свою очередь со стороны законодателя наблюдается только стремление к созданию как можно более централизованной модели публичной власти без учета многих конституционных положений, направленных на развитие самостоятельности местного самоуправления в организационной и других сферах. Знаковыми в этом смысле стали поправки в Конституцию РФ, внесенные в 2020 году. Они призваны увеличить степень государственного влияния на формирование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц и другие вопросы их организации и деятельности, которые не

смотря на их одобрение Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З, вызывают вопросы у ученых и практиков.

Научная основательность диссертационного исследования и его научная новизна обусловлена широким спектром анализируемого материала, который подвергается рассмотрению автором с помощью разнообразных научных методов. Необходимо отметить высокую степень обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Каждое утверждение А.В. Колесникова и все его выводы основаны на глубоком анализе как научных, так и практических материалов среди которых не только большое количество нормативных актов России и зарубежных государств, но и солидная судебная практика. Подобного всестороннего и скрупулезного анализа вопросов организации органов муниципальной власти и должностных лиц местного самоуправления до сегодняшнего дня не проводилось. В силу этого диссертационное исследование Андрея Владимировича Колесникова обладает несомненной научной новизной.

Диссертация представляет собой комплексное исследование вопросов организации органов и должностных лиц местного самоуправления в единой системе публичной власти. В работе дан ряд авторских определений (с. 59, 127), необходимых для развития науки муниципального права и относящихся к предмету исследования, а также уточнены уже имеющиеся понятия и категории (с. 40, 58, 59, 171, 185, 194), требующие унификации, поскольку их использование зачастую зависит от усмотрения применяющего должностного лица, что необоснованно повышает необходимую степень его дискреции. 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). В связи с этим, автор

обоснованно предлагает сформулировать в качестве приложения к регламенту Государственной Думы РФ официальный, постоянно пополняемый межотраслевой глоссарий, который будет применяться при написании законодательства (с. 160).

Структура диссертационной работы логически обоснована и включает в себя введение; два раздела, состоящих из восьми глав и двадцати двух параграфов; заключения; списка использованной литературы и пяти приложений.

Во введении определена основная цель диссертационного исследования, представляющая собой формирование такой концепции муниципального управления и организации муниципальной власти, 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 (с. 11). В нем же сформулированы теоретическая, практическая значимость диссертации, научная новизна и семнадцать основных положений, выносимых на защиту (с. 17-27).

Раздел I. «Конструктивные основы правового положения органов местного самоуправления в системе публичной власти» состоит из трех глав и посвящен выявлению места и роли местного самоуправления в единой системе публичной власти, государственной политике в области местного самоуправления и основам организационно-правового взаимодействия органов (должностных лиц) местного самоуправления и органов государственной власти.

В первой главе «Местное самоуправление как форма публичной власти» анализируется теоретическая концепция публичной власти и целевое предназначение местного самоуправления в ней. Автор обосновано не соглашается с нормативно-закрепленным в Федеральном законе № 394-ФЗ «О Государственном Совете в Российской Федерации» определением публичной

власти, отмечает к его узкое содержание и представляет свое авторское видение конструкции публичной власти и выделяет ее основные компоненты, справедливо отмечая в дальнейшем (параграф 2.4, с. 146), что если органы местного самоуправления официально являются элементом публичной власти, то представителей «Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресс)» необходимо ввести в состав Государственного Совета РФ.

Глава вторая «Современная концепция соотношения государственной и муниципальной власти» посвящена исследованию истории государственной политики в области местного самоуправления с древнерусских самоуправляющихся волостных городов до сегодняшнего дня, отмечает, что уже в начале современного периода перехода от советской к современной парадигме ученые, занимающиеся концепцией местного самоуправления, формулировали идею о ликвидации партийного руководства на местах (с. 80). Анализируется модель муниципальной власти и управления, сформированная в наше время через призму соотношения «как планировали» и «как сделали». Отмечается, что, во-первых, не учтен опыт развития местного самоуправления за рубежом (с. 83-84). Во-вторых, многие направления развития управления на местном уровне, обозначенные Президентом РФ не просто не реализованы, но и искажены (с. 88). Автором проведен анализ характеристик излишней централизации современного муниципального управления (с. 90-95) и обозначены векторы необходимой децентрализации для построения более эффективной системы управления (с. 97-98). Докторант посвятил отдельный параграф принципам взаимодействия органов государственной и муниципальной власти и сформулировал авторское определение принципов взаимодействия (с. 127). Вызывают интерес авторские подходы к пониманию единства публичной власти не только как к иерархичной взаимосвязи между органами различных уровней государственной власти и местного самоуправления, но и отдельно между органами местного самоуправления, образующими посредством ассоциативного межмуниципального

сотрудничества горизонтальную единую систему муниципальной власти, взаимодействующую с государством. При этом диссертант верно отмечает, что любое сопряжение систем государственного и муниципального управления должно подразумевать самостоятельность и организационную обособленность органов местного самоуправления. В этой связи А.В. Колесников обосновано предлагает оставить руководство ассоциациями муниципальных образований за представителями муниципалитетов и исключить возможность совмещения статуса руководителя ассоциации или союза в муниципальной сфере со статусом лица, занимающего любую государственную должность (с. 146).

Любая отрасль права основана на фундаментальных научных категориях. Андрей Владимирович, не обходит эту тематику стороной, посвятив главу третью теоретическим основам местного самоуправления в единой системе публичной власти. В ней исследуется правовая дефектность ряда современных муниципально-правовых понятий, которые в современном законодательстве приобрели иной смысл по сравнению с более ранними периодами. Разнообразие смыслов одной категории в актах разных, но смежных публичных отраслей приводит к логичному предложению создания обновляющегося, но единого межотраслевого глоссария в качестве приложения к регламенту Государственной Думы РФ (с. 160).

Для выявления основных элементов органов местного самоуправления, подлежащих исследованию в диссертации, анализируется категория правового статуса органа и должностного лица.

Выявляются также понятия системы и структуры органов местного самоуправления, поскольку от этих категорий зависит компетенция органов государственной власти в процессе организации органов местного самоуправления.

В разделе II «Организационные аспекты единства органов государственной и муниципальной власти» рассматриваются практические вопросы организации органов местного самоуправления, взаимодействия и взаимоотношений органов государственной и муниципальной власти в

организационных процессах на муниципальном уровне и особенности организации муниципального управления на территориях с особым правовым режимом.

В главе 4 «Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в процессе формирования муниципальных властных структур» Андрей Владимирович обосновывает обширную авторскую классификацию моделей муниципального управления по нескольким основаниям (с. 208-214), сравнивая их с моделями иностранных государств и девять организационных схем муниципального управления (с. 217-223). При этом отмечаются различные стороны зарубежного положительного опыта. В результате для активизации населения и прогресса муниципального управления автор предлагает пересмотр действующей системы взаимодействия органов местного самоуправления с населением по принципу «властный орган – подвластный субъект» на модель «поставщик муниципальных услуг – потребитель услуг» (с. 232). Автор анализирует накопленный опыт участия государства в формировании органов местного самоуправления и законодательные новеллы, появившиеся на основе конституционных поправок 2020 года, обосновывает наличие слишком высокой степени участия государства и политических партий в муниципальных организационных процессах, регулярно меняющиеся позиции Конституционного Суда РФ по данному вопросу, предлагает при взаимодействии с государством применять систему «одного окна» (с. 261) и деполитизировать органы местного самоуправления и муниципальные выборы для более полной реализации конституционной сущности ст. 12, 131, 132 в их системном единстве. Автор обосновано предлагает ограничить организационную компетенцию органов государственной власти установлением перечня органов местного самоуправления, организационных схем управления и требований, предъявляемых к должностным лицам местного самоуправления, оставив вопросы формирования внутренней структуры организационной органов местного самоуправления муниципальному образованию. Автор также обосновано уделяет внимание гармонизации и

консолидации в едином отраслевом акте вопроса правового регулирования участия государства в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, который не смотря на закрытый перечень, установленный в отраслевом муниципальном Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», регулируется множеством иных законов. Автор доказывает: 1) что конкурсный способ замещения выборной должности не может считаться выборами и способом замещения выборной должности, обосновывает; 2) неразумность осуществления главой муниципального образования, возглавляющего представительный орган муниципального образования на непостоянной основе; 3) нецелесообразность согласительных процедур (имеющих, как правило, итоговый характер) на должность руководителя структурного подразделения местной администрации. Этот вопрос автор анализирует на примере процедур, проводимых органами местного самоуправления с органами государственной власти по вопросу замещения должности руководителя структурного подразделения местной администрации в области образования, согласования руководителей местных пожарных служб, главного архитектора муниципалитета, руководителя контрольно-счетного органа.

В главе 5 «Особенности организации публичной власти на территориях с особым правовым режимом» исследуются особенности организации в двенадцати видах территорий с особым правовым режимом. Обосновано отмечается: 1) несоответствии системы публичной власти в ФТ «Сириус» статье 3 и 12 Конституции РФ; 2) необоснованно-большое количество публичных полномочий у управляющих компаний, представляющих собой акционерное общество, создаваемое в коммерческих целях, способствующее в ряде случаев нарушению конституционных прав граждан; 3) однообразие целевого предназначения территорий с разным правовым регулированием. В связи с этим предлагаются конструктивные изменения (с. 345-347),

направленные на унификацию и оптимизацию управления в территориях с особым правовым режимом, и теоретическая конструкция систематики органов публичной власти (с. 312-313).

В главе 6 «Организационно-правовое участие органов государственной власти в процессе привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления» исследуется институт ответственности как элемент процесса организации власти. Организующая сущность ответственности не часто является предметом научного исследования. А.В. Колесников обосновывает, что 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. Выявляются избирательные ограничения, влияющие на организацию муниципальной власти и коллизии в системе ответственности должностных лиц местного самоуправления перед государством. Очень скрупулезно анализируется институт удаления главы муниципального образования в отставку и отмечается необоснованно-высокая степень влияния на главы субъекта РФ на принятие представительным органом итогового решения. Предлагается оптимизация этого муниципального института с помощью внесения изменений в законодательство, направленных на исключение воздействия главы субъекта на процесс удаления главы муниципального образования в отставку и перенос ряда оснований удаления в число оснований отрешения главы муниципалитета от должности.

В главе 7 «Государственное вмешательство в компетенцию муниципального образования: основания и проблемы реализации» выявляются концепты влияния института интервенции государства в компетенцию местного самоуправления и временной финансовой администрации на организацию муниципальной власти. Предлагаются изменения, направленные на унификацию этих институтов для всех компонентов публичной власти и

выведение их из числа форм ответственности на местном уровне. Обосновывается неэффективность и недоработанность этих форм вмешательства государства в работу органов местного самоуправления. Отмечается слияние полномочий судебной власти с полномочиями органов государственной власти субъектов РФ общей компетенции при утверждении арбитражным судом субъекта РФ плана восстановления платежеспособности муниципального образования. Выявляется множество недоработок в нормах материального и процессуального права, неоконченность правового регулирования временной финансовой администрации, свидетельствующие не столько о необходимости, действенной полезности и ее целевой направленности на восстановление экономического потенциала муниципального образования, сколько о стремлении введения государственного администрирования на территории муниципального образования.

Глава 8 «Унификация публичной службы, кадрового взаимодействия и повышения квалификации лиц, занимающих должности в органах муниципальной власти» посвящена проблемам кадрового потенциала в процессе организации муниципальной власти. Представляется, что автор обоснованно предлагает унифицировать публичную гражданскую службу, статусы всех гражданских служащих, принципы и условия прохождения службы на основе единого правового регулирования в Кодексе публичной службы. Предлагается создание качественно нового единого кадрового резерва. Логично обоснована необходимость законодательно закреплённого повышения квалификационных требований к лицам, замещающим выборные муниципальные должности и выборным должностным лицам.

В заключении автор делает общие выводы об изменении концептуальных подходов к организации органов местного самоуправления и построении качественно новой парадигмы муниципальной власти в единой системе публичной власти.

В пяти приложениях А.В. Колесников отразил необходимые изменения в существующее законодательство, соответствующие новой концепции и сделанным предложениям.

Содержащиеся в работе предложения и выводы, безусловно, послужат формированию предусмотренной Конституцией РФ единой системы публичной власти, включающей организационно обособленные органы местного самоуправления, и позволят оптимизировать систему публичной власти.

Теоретические предложения, сформулированные автором основаны на авторитетных исследованиях российских ученых в области конституционного, административного и муниципального права.

Теоретическая значимость научного исследования состоит в выводах, сделанных в процессе изучения теоретического и практического материала. Их значительная часть нашла отражение в сформулированных и обоснованных положениях, выносимых на защиту, которые в совокупности можно рассматривать в качестве комплексной характеристики современной парадигмы организации органов местного самоуправления и перспективной концепции построения эффективного муниципального управления как компонента единой системы публичной власти. Теоретическая значимость диссертации определяется также всесторонним и комплексным исследованием ряда проблемных теоретических вопросов, которые не нашли подобающего освещения в научной литературе, либо являются дискуссионными.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности их использования в проводимой реформе местного самоуправления при разработке норм, направленных на стандартизацию публичной власти и совершенствование организационных основ местного самоуправления.

Самостоятельность диссертанта в проведенном исследовании объясняется успешной реализацией поставленных в нем задач, решение которых обусловило и научную новизну.

Анализ диссертации проведен на основе достоверных источников информации, выводы автора критически осмыслены на основе современной нормотворческой и правоприменительной деятельности, а предложения по усовершенствованию нормативных правовых актов обоснованы. Теоретическая, нормативная и эмпирическая базы диссертации являются разносторонними и обширными. В общей сложности в диссертации использовано более 800 источников.

Вместе с тем, в работе А.В. Колесникова есть ряд дискуссионных замечаний и выводов, требующих пояснения на публичной защите:

1) В положении 4 (с. 20) и в тексте диссертации (с. 145) А.В. Колесников предлагает отменить обязательность формирования ассоциативных форм межмуниципального сотрудничества, мотивируя это слабым экономическим эффектом от этих организаций, большими финансовыми затратами на членство в ассоциациях и усилением централизации публичной власти в целом за счет таких ассоциаций. Вместе с тем, во-первых, существующие до 2003 года ассоциации, формируемые на основе свободы вступления также показывали не отличались высокой эффективностью и, во-вторых, в чем состоит коэффициент негативного воздействия дополнительной централизации, которая в настоящее время является одним из направлений государственной политики? Автору следует уточнить свою позицию по данному вопросу.

2) В положении 7 (с. 21) и по тексту диссертации автор, ссылаясь на опыт некоторых зарубежных стран, предлагает полностью отменить участие политических партий в организации местного самоуправления, что повлечет за собой невозможность применения на муниципальном уровне пропорциональной и смешанной избирательных систем. Представляется, что польза от полной деполитизации будет сомнительной. Согласно позициям Конституционного Суда РФ, в Российской Федерации наиболее приближенные к населению городские и сельские поселения, городские районы в основном выполняют хозяйственные функции. Что касается муниципальных районов, муниципальных и городских округов, то они более интегрированы с

государством и выполняют ряд полномочий, направленных на решение государственных (в том числе политических) задач. В связи с этим являются более взаимосвязанными с органами государственной власти. Таким образом, возможно деполитизация будет эффективна для муниципальных образований первого уровня (городские, сельские поселения, внутригородской район)? Стоит ли проводить такую реформу для муниципальных образований второго уровня с которыми у органов государственной власти (исходя из практики применения пропорциональной и смешанной избирательных систем в субъектах РФ) большая политическая взаимосвязь?

3) На странице 88 текста диссертации автор в числе выводов отмечает, что многие Поручения Президента РФ в основном схожи с целями, поставленными в Указе Президента № 1370, утверждающем основные положения в области развития местного самоуправления. Однако по мнению А.В. Колесникова практика президентских посылов показывает, что, несмотря на огромное влияние Президента РФ на всю систему публичной власти, его призывы к выборности мэров, к развитию реальной демократии и приближению власти к народу не получают отклика у законодателя. Это требует введения ответственности для должностных лиц, отвечающих в пределах своих полномочий за реализацию поручений Президента РФ. Выполнению поручений главы государства должен способствовать и Государственный совет РФ. При этом хотелось бы чтобы автор на публичной защите пояснил, являются ли высказывания Президента РФ, произнесенные на конференции с журналистами и на заседании Совета при Президенте по развитию местного самоуправления, поручениями? Каким образом, по мнению диссертанта, Государственный Совет РФ может способствовать выполнению поручений?

4) Автор неоднократно в разных параграфах диссертации анализирует статус депутата представительного органа, отмечая, что его статус не конкретен и что отсутствие в законе конкретного указания на его принадлежность к должностным лицам порождает свободу усмотрения у судебной власти и, как

следствие, плюрализм судебных решений по вопросу привлечения депутата представительного органа муниципального образования к ответственности в качестве должностного лица (с. 155-158). Вместе с тем, позиция автора по вопросу наделения депутатов статусом должностного лица четко не определена. Не понятно достаточно ли для придания депутату соответствующего статуса простого упоминания (как в Законопроекте № 40361-8) о том, что к должностным лицам относятся лица, замещающие муниципальную должность, или требуется закрепление за депутатами соответствующих статусных характеристик (полномочий представителя власти, исполнительно-распорядительных или административно-хозяйственных полномочий) в законодательстве?

Высказанные вопросы и замечания содержат элементы научной дискуссии и не влияют на высокую оценку проведенного А.В. Колесниковым диссертационного исследования.

Автореферат диссертации отражает основное содержание работы, включает все необходимые для подобного рода публикаций атрибуты и в концентрированном виде освещает сущность проведенного автором исследования. Выводы и предложения, выносимые на защиту прошли апробацию на различных конференциях российского и международного уровня, в практических рекомендациях, отраженных в 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 котором диссертант являлся руководителем группы разработчиков. Андреем Владимировичем Колесниковым было опубликовано 122 публикации. Из них: в журналах, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ, опубликовано 32 индивидуальных статьи и 6

статей 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. Практическая реализация положений диссертации осуществлялась в процессе осуществления деятельности в качестве члена Экспертного совета по вопросам развития местного самоуправления в Саратовской области.

Диссертационное исследование Андрея Владимировича Колесникова на тему «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты» является актуальной, самостоятельной, завешенной научно-квалификационной работой, отличается новизной содержащихся в ней научных выводов и обоснованностью практических предложений. Она содержит концептуальные научные положения, направленные на решение важной политической и социальной проблемы формирования гармоничной системы публичной власти, в которой органы государственной власти взаимодействуют с органами местного самоуправления, имеющими высокую степень организационной самостоятельности. Диссертация имеет важное значение для развития науки муниципального права.

Диссертация и автореферат Колесникова А.В. отвечают критериям, предъявляемым к диссертационным исследованиям на соискание ученой степени доктора юридических наук, закрепленным в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 11 сентября 2021 г.) «О порядке присуждения ученых степеней», а соискатель Колесников Андрей Владимирович заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв ведущей организации подготовлен профессором кафедры административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения

высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», доктором юридических наук Игорем Федоровичем Ляпиным, обсужден и одобрен на заседании кафедры административного и финансового права Юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (протокол № 4, от 11 ноября 2022 года).

**Заведующий кафедрой административного
и финансового права юридического
факультета ФГАОУ ВО
«Национальный исследовательский
Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского»,
доктор юридических наук, профессор**

А.В. Мартынов

11 ноября 2022 г.



Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Почтовый адрес: 603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23.

Телефон: +7 (831) 462-30-03; E-mail: unn@unn.ru; Веб-сайт: <http://www.unn.ru/>

Сведения о кафедре административного и финансового права юридического факультета ННГУ им. Н.И. Лобачевского: 603000, г. Нижний Новгород, ул. Ашхабадская, д. 4, каб. 35. Телефон: +7 (831) 428 90 83. E-mail: avm@unn.ru

Сведения о ведущей организации:

1. Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»
2. Россия, Нижегородская область, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23
3. Почтовый адрес: 603022, Нижегородская область, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23;
телефон: +7 (831)462-30-03; факс: (831) 462-30-85
адрес электронной почты: unn@unn.ru
официальный сайт: <http://www.unn.ru/>
4. Основные публикации работников ведущей организации по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. *Домнина А.В.* Местное самоуправление: современные тенденции развития // Законность и правопорядок. 2018. № 4. С. 94-98.

2. *Мартынов А.В.* Роль и значение административного судопроизводства в обеспечении качества современного государственного управления // Административное право и процесс. М.: Юрист. 2018. № 3. С. 47-53.

3. *Смирнова Е.Н.* Понятие и виды профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 2. С. 172-174.

4. *Тихонова С.С., Голованова В.Ф.* Роль терминов и профессионализмов в юридической практике // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 5. С. 122-127.

5. *Надыгина Е.В.* Конфликт интересов: проблемы законодательного определения // Законность и правопорядок. 2019. № 4. С. 70-75.

6. *Палатин А.В.* Проблемы доказывания в арбитражном процессе по делам об оспаривании решений, вынесенных налоговыми органами по результатам проведения налоговых проверок // Законность и правопорядок. 2019. № 2. С. 35-41.

7. *Мартынов А.В., Зарубицкая Т.К.* К вопросу о необходимости совершенствования государственного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 1. С. 143-156.

8. *Фиалковская И.Д.* Методы государственного управления: вопросы теории: монография / И.Д. Фиалковская. - Казань: Бук, 2019. 174 с.

9. *Соколова М.А.* К вопросу о взаимодействии региональной и муниципальной власти (на примере Нижегородской области) // Сборник статей V Международной научно-практической конференции «Актуальные

вопросы развития государственности и публичного права». 2019. Т. 1. 196 с. С. 115-126.

10. *Тимакова Ю.С.* Конкурсная модель избрания главы муниципального образования: недостатки и преимущества // Сборник статей V Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы управления, экономики и права». 2019. С. 3-9.

11. *Сосенков Ф.С.* О новых требованиях к публичным должностным лицам в Проекте закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2020. № 2. С. 189-191.

12. Перспективные направления правового регулирования использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти: библиотека, лучших российских и зарубежных практик: монография / А.В. Мартынов, М.В. Бундин, М.Д. Прилуков, Е.Н. Смирнова, Е.В. Ширеева; под науч. ред. *А.В. Мартынова*. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского. 2020. 227 с.

13. *Мартынов А.В.* Развитие новых форм и методов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 11. С. 10-27.

14. *Мартынов А.В., Черников В.В., Ляпин И.Ф.* Новый этап административной реформы в Российской Федерации: условия, факторы и мероприятия, направленные на оптимизацию структуры органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 120-139.

15. *Мартынов А.В.* Этическое регулирование в системе регуляторов современных цифровых технологий / Право и иные регуляторы в развитии цифровых технологий: монография/ Под общ. ред. д.ю.н., доцента *А.В. Минбалеева*; Институт государства и права РАН. - М.; Саратов: Амирит. 2022. 338 с. С. 60-82.

В диссертационный совет 24.2.390.02,
созданный на базе федерального
государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования «Саратовская государственная
юридическая академия» по адресу: 410056, г.
Саратов, ул. Чернышевского, 104.

О Т З Ы В

официального оппонента

**доктора юридических наук, профессора, профессора кафедры
административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский
государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)» Россинского Бориса Вульфовича на диссертацию Колесникова
Андрея Владимировича «Органы местного самоуправления в единой
системе публичной власти: организационно-правовые аспекты»,
представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук
по специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые)
науки (Саратов, 2022. – 589 с.)**

Диссертационное исследование Андрея Владимировича Колесникова
проведено по актуальной проблеме современной государственно-правовой
науки, связанной с межотраслевым анализом процессов организации органов
местного самоуправления, регулируемых нормами конституционного,
административного и муниципального права. Научная работа проведена с
учетом принятых в 2020 году поправок к Конституции РФ, в условиях
появления конституционной категории «единая система публичной власти».

До принятия изменений в Конституцию РФ её статья 12, согласно
которой «органы местного самоуправления не входят в систему органов
государственной власти», зачастую трактовалась как разрыв органов
государственной власти и органов местного самоуправления. Это нередко
приводило к ухудшению процесса управления на территории страны. Поэтому
разработка соискателем «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» (с. 11) является своевременной, теоретически необходимой и практически значимой, способствующей оптимизации процессов осуществления публичной власти.

Актуальность исследования подтверждается тенденциями развития современного законодательства, регламентирующего организационное взаимодействие органов публичной власти разных по своей природе и уровню правового регулирования. Хотя принимаемые после конституционных поправок законы нацелены на уплотнение взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления, однако они не всегда учитывают, что синхронизированное функциональное взаимодействие должно основываться и на организационной самостоятельности органов местного самоуправления. В этой связи отрадно, что в диссертационной работе предлагаются новые пути организационного взаимодействия органов и должностных лиц местного самоуправления с другими органами публичной власти.

Научная новизна диссертации заключается, во-первых, в том, что она является концептуальным, комплексным, межотраслевым научным произведением, ориентированным на формирование гармоничного и эффективного механизма организации единой системы публичной власти. Во-вторых, авторская концепция организации органов и должностных лиц местного самоуправления позволяет четко определить каким законодательством осуществляется регулирование этих процессов и какова роль государства в них. В целом А. В. Колесников представил авторскую концепцию организации органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, которая представляет собой синтез выводов соискателя, сделанных в процессе анализа изучаемых им общественных отношений. В-третьих, диссертационное исследование позволяет не только определить перспективы нормативного регулирования порядка организации

муниципального управления, но и определить направления дальнейших исследований в данном направлении.

Работа проводилась соискателем на основе чёткого логичного плана, определившего архитектуру диссертации. Она состоит из: введения, имеющего все необходимые рубрики, в том числе семнадцать положений, выносимых на защиту; двух разделов, включающих восемь глав и в совокупности двадцать два параграфа; заключения; списка используемой литературы и пяти приложений, содержащих конкретные предложения по изменению законодательства. Все структурные части диссертации имеют солидное содержание, что свидетельствует об основательности исследования.

Оно осуществлено на основе грамотной научной методологии с использованием многих серьёзных научных методов и в целом основано на диалектическом подходе. Кроме того, в диссертации содержится глубокий анализ результатов исследований, полученных многими крупными учёными-юристами. Всё это позволило качественно и всесторонне решить поставленные в диссертации задачи и достигнуть намеченную цель. Все выводы и положения диссертации, в том числе вынесенные на защиту, должным образом обоснованы.

Достоверность результатов и выводов, сформулированных соискателем, подтверждается как указанными грамотным методологическим подходом к работе и всесторонним анализом существующих научных воззрений в этой области, так и широкой эмпирической базой исследования. Последняя состоит из данных, которые содержатся в официальных источниках органов государственной власти (Комитете Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, Министерстве юстиции РФ и др.); официальной статистической информации, предоставленной Федеральной службой государственной статистики; материалов обширной судебной практики, начиная с решений судов общей юрисдикции первой инстанции, заканчивая Постановлениями Пленума Верховного Суда РФ и Постановлениями Конституционного Суда РФ. Говоря о судебной практике,

следует особо отметить, что, анализируя её, соискатель выявляет «болевые точки» муниципального управления и делает логичные предложения законодателю, направленные на оптимизацию процессов организации и деятельности органов местного самоуправления. Это делает диссертацию практически значимой не только для законодателя, но и для правоприменителей.

Переходя к рассмотрению содержания работы, отмечу, что в первом разделе «Конструктивные основы правового положения органов местного самоуправления в системе публичной власти» автор заложил теоретический базис и определил векторы дальнейшей научной работы в этой области. В первой главе он выявил функциональное предназначение органов местного самоуправления в системе публичной власти, сформулировал понятия единой системы публичной власти (с. 58–59), органов единой системы публичной власти (с. 59), произвел авторскую корректировку понятия органов местного самоуправления (с. 59) в соответствии с которым проводилось исследование.

Во второй главе соискатель исследовал государственную политику в области местного самоуправления, начиная с древней Руси до настоящего времени, выделяя при этом основные ее черты и причины реформ, проводимых в разные годы. Анализ проводился не только на основе мнений ученых о тех событиях, но и анализа нормативных правовых актов соответствующих периодов. В итоге А. В. Колесников выделил основные характеристики и направления современной политики государства по отношению к органам местного самоуправления и определил набор необходимых характеристик (с. 97–98), появление которых будет означать наличие единой, но децентрализованной, как и предусматривает Конституция РФ, системы публичной власти. Далее автор выявляет набор основных принципов взаимодействия органов публичной власти и дает им авторское определение (с. 127).

Интересным представляется мнение соискателя о роли межмуниципального сотрудничества в единой системе публичной власти. В

таком ракурсе ассоциативное межмуниципальное взаимодействие еще не рассматривалось. Автор подходит к этой форме самоуправления как к элементу вертикали власти, оценивает ее роль для местного самоуправления и делает заслуживающие внимания предложения по оптимизации межмуниципального сотрудничества (с. 145–146).

В главе третьей рассмотрены основы организации публичной власти, ключевые понятия и термины, выделены элементы статуса органа и должностного лица. Отмечается несовершенство значимой для организации управления терминологии, выявляются те элементы статуса, которые будут непосредственным предметом изучения, предлагается новый доктринальный подход к определению перечня органов местного самоуправления и его внутренней организации, который будет одновременно способствовать и укреплению публичной власти, и самостоятельности органов местного самоуправления, поможет государству сформировать единый системный подход к организации муниципального управления и даст муниципальным образованиям возможность структурировать свои органы в соответствии с имеющейся компетенцией (с. 194–196).

Во втором разделе «Организационные аспекты единства органов государственной и муниципальной власти» организационные процессы исследованы не изолированно, а во взаимодействии органов публичной власти разных уровней. При этом проведен сравнительный анализ аспектов организационного взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с аналогичными организационными отношениями федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

В главе четвертой исследованы зарубежные варианты функциональных моделей и децентрализации власти между уровнями управления (с. 200–201), представлена авторская классификация организационных моделей (с. 208–213) и схемы управления, применяемые в муниципальных образованиях России (с. 217–223). В этой главе фактически представлена квинтэссенция работы,

посвящённая полномочиям органов государственной власти при формировании органов местного самоуправления и назначения должностных лиц. Именно из этого вытекают многие выводы и предложения автора, включенные в положения, выносимые на защиту.

Изучение основных организационных механизмов власти не может обойтись без изучения её особенностей в тех или иных конкретных условиях. Этому посвящена пятая глава диссертации. Автор достаточно критично относится к организации публичной власти в федеральной территории и в территориях, называемых им, территориями с особыми экономическими преференциями. Следует согласиться с соискателем, что вопросы публичной власти на данных территориях должны быть проанализированы в специальных научных исследованиях, так как допустимость передачи большинства полномочий органов публичной власти управляющим компаниям, которые не несут ответственность перед населением, вызывает серьёзное сомнение. Ведь, в ст. 3 Конституции РФ речь не идёт об управляющих компаниях как субъектах власти.

В главе шестой ответственность рассматривается не в качестве института принуждения и кары, а как один из элементов процесса организации публичной власти. Выявляется необходимость отхода от принципа односторонней ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и введения дополнительной ответственности глав субъектов РФ за действия (бездействия), влекущие вредные для муниципальных образований последствия или нарушающие права органов и должностных лиц местного самоуправления. Предлагается перераспределение оснований ответственности главы муниципального образования перед государством и представительным органом муниципального образования, исключение влияния мнения главы субъекта РФ на решение представительного органа по вопросу удаления главы муниципального образования в отставку, то есть более детального и точного разграничения конституционной ответственности от муниципальной.

В главе седьмой, учитывая, что институты временного осуществления полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти и местной администрацией в отличие от аналогичных правовых институтов, применяемых в отношении субъектов РФ, находятся в главе об ответственности Федерального закона № 131-ФЗ, автор исследует эти институты как формы возможного вмешательства государства (в необходимых случаях) в реализацию местного самоуправления. Здесь соискатель не просто выявляет множество коллизий и недоработок законодателя, но и делает достаточно объемные выводы и предложения, направленные не только на повышение качества правового регулирования, но и на унификацию данных институтов, поскольку единая система публичной власти должна строиться с помощью единых форм, методов и на единых принципах.

Восьмая глава включает исследование проблем муниципальной службы и квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности. Автор обосновано поднимает вопросы о единстве требований к государственным гражданским и муниципальным служащим, правового регулирования гражданской службы в разных по природе органах публичной власти, о конкурсных процедурах и о кадровом резерве. Предлагается общая авторская структура Кодекса публичной службы (с. 458–459). В целом вызывают поддержку следующие предложения А. В. Колесникова относительно требований к депутатам и лицам, замещающим выборные муниципальные должности: 1) введение образовательного ценза; 2) введение ценза оседлости; 3) введение нормы о том, что глава муниципального образования во всех муниципальных образованиях осуществляет деятельность на постоянной профессиональной основе.

Наряду с достоинствами представленного диссертационного исследования следует отметить ряд дискуссионных положений, которые характерны для любой творческой научной работы:

1. Исследуя сущность и состав компонентов единой системы публичной власти, соискатель обосновано приходит к выводу о неприемлемости отношения к системе публичной власти только как к совокупности органов, разделяет понятие «единой системы публичной власти» и «единой системы органов публичной власти». Вместе с тем, на стр. 17 и 59 автор, давая определение органов единой системы публичной власти, не относит к этой системе, в отличие от понятия единой системы публичной власти, закрепленного в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации», государственные органы, включая в определение лишь органы государственной власти. Не нашлось места для государственных органов и в предлагаемой диссертантом авторской систематике органов публичной власти (с. 312–313).

2. Анализируя законодательство, выявляя принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, и давая им определение, автор, как представляется, не указал ряд принципов, на основе которых могут взаимодействовать вышеуказанные органы, например, выделяемые рядом ученых принцип согласованности интересов, принцип целесообразности и некоторые другие. В этой связи хотелось бы в процессе защиты понять, считает ли соискатель выделяемые им принципы взаимодействия закрытым перечнем или он может дополняться другими принципами?

3. В параграфе 3.3 автор достаточно подробно и логично объясняет разницу между «системой» и «структурой» органов местного самоуправления, используя философские воззрения, учения о системах и различные правовые позиции Конституционного суда РФ. Вместе с тем, соискатель, цитируя Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П, использует его позиции в определенном контексте, не учитывая общий вывод о том, что структура органов представляет собой перечень конкретных органов. Именно такой подход и применяет федеральный законодатель в ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в РФ» в отношении органов местного самоуправления, поскольку Конституция РФ не содержит понятия «система органов местного самоуправления». Соискателю необходимо пояснить свое мнение по вопросу разграничения понятий «система» и «структура» органов местного самоуправления и необходимости введения категории «система органов местного самоуправления» в законодательство.

4. На страницах диссертации автор проводит убедительный анализ соотношения общих, парных и специальных норм с целью формирования теоретической конструкции приоритета норм Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» над другими федеральными законами по вопросам участия органов местного самоуправления в их формировании и назначении должностных лиц местного самоуправления. Например, автор отмечает, что Федеральный закон № 131-ФЗ содержит закрытый перечень участия органов государственной власти в вышеуказанных организационных процессах и имеет большую юридическую силу, чем нормы Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в РФ». На защите диссертации хотелось бы услышать не только теоретические суждения о приоритете Федерального закона № 131-ФЗ, но и правовые доказательства правоты умозаключений соискателя. Этот вопрос имеет не только большую теоретическую, но и значительную практическую значимость, поскольку выводы автора означают, что некоторые нормы, в частности, Федерального закона «Об образовании в РФ» фактически не соответствуют более приоритетному законодательству и подлежат отмене.

Однако высказанные замечания и пожелания не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования. Работа написана на высоком уровне, свидетельствующем о глубоком владении соискателя сущностью и деталями исследуемых вопросов, широте его общих юридических знаний, всесторонности научных взглядов и подходов. Выводы и предложения автора развивают теорию публичного права и государственного управления, будут востребованы в процессе подготовки

новой правовой государственной концепции организации местного самоуправления, в процессе совершенствования соответствующего законодательства, имеют безусловное значение для улучшения правоприменительной практики. Работа написана чётким, грамотным языком, отличается строгим логичным изложением материала. Многие затронутые соискателем вопросы станут основой для дальнейших исследований и проведения глубоких научных изысканий в этой области.

В целом диссертационное исследование А. В. Колесникова можно охарактеризовать как направленную на решение важной проблемы, единолично выполненную, самостоятельную, обладающую внутренним единством творческую работу на актуальную тему, имеющую научно-теоретическое и практическое значение. На основании осуществленных автором исследований разработаны теоретические положения и практические предложения, которые вносят весомый вклад в развитие как государственно-правового блока юридической науки в целом, и муниципального права в частности, так и соответствующей правоприменительной деятельности органов единой публичной власти.

Резюмируя, следует заключить, что рецензируемая диссертация представляет собой научно-квалификационную работу, в которой на основании выполненных автором исследований решена научная проблема, имеющая важное политическое и социально-экономическое значение.

Основные результаты исследования автора широко апробированы, в том числе в 122 опубликованных работах общим объёмом более 220 п.л. Из них: 38 статей представлены в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (32 написаны лично); 9 статей являются научными публикациями в изданиях, индексируемых в международных реферативно-библиографических и наукометрических базах данных Web of Science и Scopus; 10 монографий (7 написаны лично); 65 работ содержатся в иных изданиях.

Автореферат диссертации в полной мере отражает содержание работы. В нем изложены основные идеи и выводы исследования, показан вклад автора в его проведение, степень новизны, научной и практической значимости.

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

Официальный оппонент:

Профессор кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»
доктор юридических наук,
профессор



Б.В. Россинский

«22» ноября 2022 года



Место работы:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра административного права и процесса
Адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, кабинет 401.
Сайт: <https://msal.ru/> E-mail: Lab.kapp@msal.ru Тел: +7 (499) 244-88-88 доб. 695.

Сведения об официальном оппоненте:

1. Россинский Борис Вульфович
2. Доктор юридических наук (юридические науки, 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право)
3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», профессор кафедры административного права и процесса
4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет:

1. *Россинский Б.В.* Исполнительная власть и государственное управление // Lex Russica (Русский закон). 2018. № 7 (140). С. 24-38.

2. *Россинский Б.В.* Реализация концепций административной реформы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1. С. 31- 38.

3. *Россинский Б.В.* Государственное управление и административные реформы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 3-9.

4. *Россинский Б.В.* К 25-летию Основного закона. Конституция Российской Федерации как основа построения и развития системы исполнительной власти // Административное право и процесс. 2018. № 12. С.4-11.

5. *Россинский Б.В.* Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 38-42.

6. *Россинский Б.В.* Административная ответственность как метод государственного управления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 11. С. 3-12.

7. *Россинский Б.В.* Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография / Б.В. Россинский. М.: Норма: ИНФРА-М. 2020. 168 с.

8. *Россинский Б.В.* Соотношение широкого подхода к государственному управлению и принципа разделения властей // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 12. С. 3-6.

9. *Россинский Б.В.* Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 6-13.

10. *Россинский Б.В.* Современное понимание предмета административного права // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 53-1. С. 37-43.

11. *Россинский Б.В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем: монография / Б.В. Россинский. М.: Норма: ИНФРА-М. 2021. 264 с.

12. *Россинский Б.В.* Роль системы публичной власти в реализации функций государственного управления // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2022. № 4. С. 77-84.

13. *Россинский Б.В.* Исполнительные органы в системе публичной власти // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2022. № 2. С. 39-43.

14. *Россинский Б.В.* Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // *Административное право и процесс.* 2022. № 7. С. 4-8.

15. *Россинский Б.В.* Государственное управление и публичная власть // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения. 2022. 970 с. С. 12-15.

В диссертационный совет 24.2.390.02,
созданный на базе Федерального
государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования «Саратовская
государственная юридическая академия»
по адресу: 410056, г. Саратов, ул.
Чернышевского, 104.

ОТЗЫВ

официального оппонента – доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» Еремяна Виталия Владимировича на диссертацию Колесникова Андрея Владимировича «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (Саратов, 2022. – 589 с.).

Тема диссертационного исследования, направленная на всестороннее изучение и критический анализ вопросов организации и функционирования местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти страны, представляется весьма актуальной, востребованной и научно обоснованной, поскольку обусловлена современными тенденциями развития взаимодействия институтов государственной и муниципальной власти, инициированными, в большей либо меньшей степени, требованиями конституционной поправки 2020 года, и теми процессами, которые актуализируются в последнее время на общенациональном и региональном уровне управления. Соответствующие проблемы, периодически возникающие в системе местного самоуправления, в частности, ограничение самостоятельности при определении составных элементов структуры органов местного самоуправления и их формировании, значительное влияние региональных институтов государственной власти на замещение вакантных муниципальных должностей и досрочное освобождение от занимаемой должности, избранных населением должностных лиц,

утративших доверие, наконец, существенные конституционные изменения, непосредственно направленные на дальнейшую интеграцию органов местного самоуправления в единый механизм публичной власти, повлекли за собой необходимость комплексного научно-теоретического осмысления парадигмы государственного участия в организации муниципального управления.

С одной стороны, автор обоснованно констатирует, что с формально-юридической точки зрения институты государственной власти и местного самоуправления организационно обособлены, имеют, в некоторой степени, различную природу и функциональное предназначение, что двойственный, государственно-общественный, характер муниципального управления должен влиять на особенности формирования органов местного самоуправления и их взаимодействие с органами государственной власти как общенационального, так и регионального уровня. Это предопределяет необходимость дальнейшего совершенствования, закрепленного в Конституции Российской Федерации, принципа демократической децентрализации институтов публичной власти.

С другой стороны, конституционные новеллы и современная сложная внешнеполитическая обстановка, детерминируют качественные изменения в политической, экономической и социальной сфере общественных отношений, влекут за собой централизацию и концентрацию публичной власти.

В этой связи построение системы местного самоуправления на основе политического ответвления классической государственной теории местного самоуправления, предусматривающей единую государственную политику на всей территории страны и значительное компетенционное влияние органов государственной власти на самостоятельно - за свой счет и под свою ответственность - формируемые населением муниципального образования органы местного самоуправления, предложенное диссертантом, представляется не только актуальным и практически значимым, но и весьма своевременным, способным предотвратить возрастающую гражданскую инертность, возродить активную заинтересованность населения не только в делах государства, но и в вопросах местного значения.

С теоретической точки зрения работа А.В. Колесникова в известной степени восполняет имеющийся недостаток комплексных критических монографических исследований в сфере организации муниципальной власти (в том числе на территориях с особым правовым режимом), взаимодействия органов местного самоуправления и органов разных ветвей государственной власти по вопросам формирования органов и назначения должностных лиц местного самоуправления, освобождения должностных лиц местного самоуправления, утративших доверие, от занимаемой должности, формирования временной финансовой администрации, введения режима временного осуществления органами государственной власти полномочий местного самоуправления, участия государства в привлечении к ответственности субъектов муниципального управления.

С практической точки зрения проведенное исследование открывает новые ракурсы осмысления и понимания целого комплекса действующих законов и подготовленных к принятию проектов в области организации местного самоуправления, взаимодействия институтов государственной и муниципальной власти, организации публичной власти в масштабах территорий с особым правовым регулированием и экономическими преференциями, бюджетной сфере, арбитражном процессе, законодательстве о службе и статусе выборных должностных лиц.

Докторантом четко поставлена и достигнута цель, для реализации которой были решены логически выверенные задачи. Достоверность и новизна диссертационного исследования обеспечены широким спектром научных методов теоретического и эмпирического уровней. Использование метода семантического анализа и формально-юридического метода помогло в формулировке авторских определений. Системно-структурный метод позволил четко определить логику диссертации и вопросы организационного взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, выявить правильное понимание «системы» и «структуры» органов местного самоуправления, определить конституционно-закрепленную компетенцию

государства в вопросах организации органов и должностных лиц местного самоуправления. Сравнительно-правовой метод позволил сопоставить модели организации муниципальной власти разных стран и сделать предложения по оптимизации организации отечественного муниципального управления.

Диссертационное исследование соискателя отличается системностью и последовательностью исследования общих и частных вопросов, логичностью и ясностью изложения научного материала.

Структура диссертационной работы логически обоснована и включает в себя введение, два раздела, состоящих из восьми глав и двадцати двух параграфов, заключения, списка использованной литературы и пяти приложений.

Диссертация обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, что свидетельствует о значительном личном вкладе соискателя в науку муниципального права.

Во введении автор исследования традиционно концентрированно определяет актуальность, теоретическую и практическую значимость работы, степень разработанности, научную новизну с положениями, выносимыми на защиту. Большое уважение вызывает общее количество работ соискателя, в которых апробированы результаты диссертационного исследования.

Первый раздел посвящен теоретическому анализу конструкции публичной власти и месту органов местного самоуправления в ней, изучены теоретические основы власти, принципы и формы вертикального и горизонтального единения властных институтов.

В первой главе работы диссертант, критически исследуя сущность и определение публичной власти, закрепленное в законодательстве, используя доктринальные воззрения ведущих ученых, выявляет необходимый состав компонентов публичной власти, определяя тем самым предмет исследования, место и роль органов местного самоуправления как одного из основных компонентов в единой системе публичной власти.

Во второй главе соискатель исследует правовую политику государства в области местного самоуправления, начиная с глубин древней Руси и до наших дней, выявляя дифференцированное отношение государства к традиционным формам и институтам самоорганизации населения, акцентируя внимание на периоды, в рамках которых верховная власть предпринимала попытки актуализировать вариативные модели управления, сочетавшие как механизмы централизации, так и децентрализации. Нельзя не отметить личный вклад соискателя в решение научной проблемы, направленной на реализацию конституционных принципов организационной обособленности и самостоятельности органов местного самоуправления в единой системе публичной власти и выявление принципов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти (с.98-127). Диссертант во многом по-новому взглянул на межмуниципальное сотрудничество как на форму горизонтального единения муниципальной власти, и взаимосвязь этой формы с государственной властью (с. 127-147).

В третьей главе отражена теоретико-правовая концепция исследования. Автор приходит к актуальным обобщениям о дефектности, применяемой в муниципальном, конституционном и административном праве терминологии, и выступает с достаточно корректным предложением урегулированной в праве унификации терминов и фразеологизмов, используемых в законотворческой практике, поскольку именно общенациональное законодательство должно определять базовые юридические категории, показывая правоприменителям вектор грамотной реализации норм права. Помимо этого, в главе выявляется, какой элемент статуса органов местного самоуправления будет исследоваться в дальнейшем и какова конституционная концепция разграничения полномочий между государством и населением муниципального образования по вопросам определения и формирования системы и структуры органов местного самоуправления. При этом предложенная докторантом идея об определении системы органов местного самоуправления государством, а

внутренней организационной структуры непосредственно муниципальным образованием (с. 194-196) представляется достаточно перспективной.

В четвертой главе, после сравнений российской и зарубежной систем организации муниципальной власти, соискатель на основе весьма глубокого и всестороннего анализа формулирует собственную, авторскую классификацию национальных моделей местного самоуправления (с. 208-213), и выделяет девять организационных схем, применяемых на территории нашей страны (с. 217-222). В главе проанализированы правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам участия государства в процессе формирования органов муниципальной власти, назначения на должность и освобождения от занимаемой должности должностных лиц местного самоуправления. В итоге диссертант приходит к выводу о стремлении законодателя к формированию чрезмерно централизованной системы публичной власти, закреплению в соответствующих законодательных актах правовых предписаний, влекущих организационную зависимость муниципальных органов и должностных лиц местного самоуправления от государственной воли. В связи с этим высказан ряд предложений, направленных на восстановление в нормах действующего законодательства сущности фундаментальных конституционных положений об организационной обособленности системы местного самоуправления и деполитизации институтов муниципальной власти (с. 261-265).

В пятой главе изучены особенности организации публичной власти на территориях с особым правовым регулированием. По мнению докторанта, многочисленные территории с разнообразным правовым регулированием с практической точки зрения имеют одинаковое целевое предназначение, так или иначе связанное с привлечением инвестиций и коммерциализацией результатов соответствующей деятельности. Не случайно автор называет эти публичные образования «территориями с особыми экономическими преференциями». Соискатель прав, что данные цели не являются достаточным основанием для передачи осуществления основных публичных полномочий акционерным обществам, не несущим какой-либо ответственности ни перед

населением, ни перед резидентами территории. Кроме того, представляется конструктивным мнение диссертанта об отсутствии необходимости придания НТЦ «Сириус» статуса федеральной территории, которой для выполнения, поставленных целей, было достаточно статуса научно-технического центра.

В главе шестой автор применил достаточно нестандартный подход к исследованию института ответственности, которая позиционируется - не как санкционированная государством форма кары или элемент системы принуждения: ответственность представлена в качестве элемента организации публичной власти. Исследована ее организующая сущность. Сделаны выводы о чрезмерности вмешательства государства в процессы реализации муниципальной ответственности в виде удаления главы муниципального образования в отставку. Предложено оптимальное перераспределение оснований отрешения главы муниципального образования и главы администрации от должности и удаления главы муниципалитета в отставку.

В главе седьмой диссертант, детально исследуя институты временного осуществления полномочий местного самоуправления различными органами государственной власти и временной финансовой администрации, делает в итоге принципиальный вывод о том, что данные публичные институты (как и аналогичные государственные институты) не должны быть закреплены в главе об ответственности и, учитывая единство системы публичной власти, предлагает унифицировать их основания и порядок реализации для разных властных уровней, и скомпилировать нормы, регламентирующие порядок осуществления соответствующих полномочий временной финансовой администрации, непосредственно в Бюджетном кодексе РФ.

Глава восьмая является неотъемлемой частью вопросов организации муниципальной власти, поскольку посвящена статусу муниципальных служащих и лиц, замещающих выборные муниципальные должности. В ней сделано немало полезных предложений по унификации статуса гражданских служащих, формированию кадрового муниципального резерва и повышению

квалификационного уровня кадрового состава, осуществляющего полномочия непосредственно в органах местного самоуправления.

В заключении сделаны краткие общие выводы, полученные в результате проведенного диссертационного исследования.

Несомненным достоинством, выносимого на защиту диссертационного исследования, являются сформулированные соискателем идеи и высказанные предложения по совершенствованию действующих законодательных актов, направленные на формирование концепции плотного взаимодействия органов государственной власти с организационно обособленными и самостоятельно формируемыми органами местного самоуправления. Автором предложены комплексные, взаимосвязанные между собой изменения в пять действующих федеральных законов. Ценными представляются внешне не значительные, но важные с практической и научно-теоретической точек зрения, замечания по исправлению ряда терминов, закрепленных в законодательстве, в частности, «предупреждение» (как одну из мер дисциплинарной ответственности) предлагается заменить на «замечание», а «ходатайство» (как несуществующий вид обращения в суд) на «исковое заявление».

Вместе с тем в диссертации А.В. Колесникова имеются ряд положений и выводов, относимых к дискуссионным, либо требующих дополнительной научной аргументации:

1. На страницах 152, 153 и 214 соискатель подробно аргументирует, что модель муниципального управления, в которой полномочия администрации административного центра района выполняет администрация района, сформированная на основе абз. 3 ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, противоречит положению ч. 3 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ о недопустимости какого-либо подчинения органов и должностных лиц одних муниципальных образований органам и должностным лицам каких-либо иных муниципальных образований. Однако на странице 214 соискатель, в рамках сравнительного анализа, положительно отзывается об опыте Финляндии, где в соответствии с Законом 2015 года № 410 «О местном самоуправлении

Финляндии» муниципалитет на договорной основе может выполнять те или иные функции от имени одного или нескольких муниципалитетов, которые имеют совместный орган принятия решений, ответственный за управление данной публичной функцией. Иными словами, органы и должностные лица одного муниципалитета могут выполнять отдельные полномочия от имени других муниципалитетов, более того, иметь с ними трудовые отношения. При этом муниципалитетам и совместным муниципальным органам власти в рамках соответствующего соглашения необходимо договориться, по крайней мере, о том, какой из муниципалитетов или совместных муниципальных органов должен будет нести ответственность за выполнение обязательств работодателя, а также о принципах затрат и распределении расходов.

В этой связи нет четких оснований для выявления позиции автора по вопросу целесообразности введения в российское законодательство норм о возможности на договорной или иной правовой основе выполнения органами и должностными лицами одного муниципального образования полномочий органов или должностных лиц другого муниципального образования.

2. В параграфе 4.1, анализируя модели и схемы управления, автор отмечает, какая схема позволяет сформировать ту или иную модель. Однако в рамках проведенного сравнительного анализа он не формулирует четкую концепцию взаимосвязи категорий «модель управления» и «организационная схема управления». Таким образом, для всестороннего развития и адаптации к современным условиям принципа многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления, теории управления и ясности парадигмы организации муниципальной власти было бы целесообразно более подробно сформулировать концепцию соотношения или согласованности этих понятий.

3. Вызывает сомнение предложение автора о проведении независимого конкурса по замещению должностей муниципальной службы в структурах местного самоуправления. В системе служебных отношений исторически сложилась традиционная модель подбора кадров конкурсной комиссией,

действующей при органе власти. Однако подобного рода комиссия определяет лишь претендентов на должность, имеющих необходимые для исполнения служебных обязанностей компетенции, отраженные в теоретических знаниях и опыте практической работы. При этом окончательное решение о назначении на должность всегда принимается руководителем органа власти, который формирует «свою команду» для более эффективного выполнения функций органа власти, и основывает свое решение не только на наличии у претендента на должность специальных знаний, но и на способность кандидата быстро и качественно решать поставленные перед ним задачи, правильно организовать деятельность и уметь работать в команде. В этой связи не может не вызывать сомнений тот факт, что независимый подбор муниципальных кадров во всех случаях будет учитывать требования руководителя органа и, таким образом, в итоге может привести к деструктивной работе муниципального служащего, влекущей неэффективное решение вопросов местного значения. Тем не менее, соискатель, критически исследуя проблемы кадрового потенциала в системе муниципального управления, предлагает не только авторскую концепцию процедуры поэтапного независимого конкурсного отбора кандидатов на должности муниципальной службы (с. 441-444), во многом исключающей, с его точки зрения, коррупционную составляющую, но и полагает достаточно конструктивным использование в Российской Федерации, в частности, опыта Японии, который подразумевает формирование в рамках муниципальной автономии независимого органа, осуществляющего кадровую работу по назначению не только должностных лиц структурных подразделений органов местного самоуправления, но и замещению должностей руководителей муниципальных юридических лиц (с. 447). В этой связи не совсем понятно, какой из способов замещения должностей является более оптимальным, с точки зрения автора, и, если соискатель больше склоняется к японскому варианту, то какой способ формирования кадрового органа, по его мнению, максимально способствовал бы его независимости и беспристрастности.

4. Представляется недостаточно обоснованным предложение автора (с. 25, 465, 466) о внедрении в российскую систему местного самоуправления финского опыта в виде института заместителя муниципального депутата. Во-первых, в соответствии с законодательством о местном самоуправлении Финляндии, на которое ссылается диссертант, заместители муниципальных советников избираются из числа первых неизбранных кандидатов каждого избирательного союза, партии или объединенного списка, участвовавших в местных выборах. Избранный местный советник, который был кандидатом от избирательного объединения, не включенного в единый список кандидатов, не может иметь официального заместителя. Во-вторых, соискатель предлагает осуществить процесс деполитизации муниципальных выборов и отказаться от применения пропорциональной избирательной системы как в чистом виде, так и в качестве элемента смешанной системы. Из этого следует: 1) предложение о введении в отечественную практику института заместителей депутатов, избираемых по мажоритарной системе, и не связанных партийными узами с депутатами муниципальных образований, не соответствует финской модели, в которой заместители являются однопартийцами советников, и, гипотетически, может повлечь за собой противостояние, в том числе идеологического характера, депутата и его заместителя; 2) заместитель депутата, участвующий в заседании представительного органа по причине отсутствия депутата, может высказать противоположное мнение и проголосовать иначе, чем это сделал бы непосредственно муниципальный депутат.

5. В 14 положении, выносимом на защиту, и на странице 464 соискатель предлагает ввести по отношению к выборным лицам образовательного ценза. На первый взгляд, предложение носит вполне конструктивный характер, тем не менее считаем его, на данный момент, не вполне приемлемым. Во-первых, соглашаясь с позицией автора о необходимости наличия у депутатов органов представительной власти и выборных должностных лиц соответствующего образования, отметим, что специфика муниципального управления потребует включения в действующее законодательство норм о наличии специальных

знаний в юриспруденции, экономике, бюджетной, налоговой и социальной сфере, государственном и муниципальном управлении. Исходя из того факта, что муниципальные депутаты и иные выборные лица не осуществляют каких-либо полномочий, требующих, например, технических знаний, следовательно, для того чтобы соответствовать предъявляемым требованиям, инженерное образование, судя по всему, не подойдет, что не только лишает потенциальных претендентов возможности быть избранным или занять муниципальную должность, но и дискриминирует их по основаниям, нелегитимность которых очевидна. Во-вторых, нормы, требующие наличие соответствующего уровня профессионального образования, должны быть внесены непосредственно в общенациональное законодательство, то есть в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В свою очередь конкретные требования по направлению профессиональной подготовки или специальности, обусловленные местными особенностями, должны, по всей видимости, определяться в законах субъектов Российской Федерации.

Отмеченные дискуссионные положения в целом не снижают общей, весьма положительной оценки исследования. На основании изучения текста диссертации, автореферата и научных трудов соискателя можно сделать следующие выводы:

1. Докторская диссертация Колесникова Андрея Владимировича написана самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выносимые на публичную защиту, которые свидетельствуют о существенном личном вкладе автора диссертации в науку муниципального права.

2. Докторская диссертация Колесникова Андрея Владимировича представляет собой актуальную, завершенную научно-квалификационную работу, которая отличается обоснованностью научных выводов и практических предложений. Она содержит ряд концептуальных доктринальных положений, направленных на решение важной политической и социальной проблемы,

формирования в Российской Федерации гармоничной системы публичной власти, и представляет собой научное достижение в области муниципального права. Диссертация и автореферат Колесникова А.В. отвечают критериям, предъявляемым к диссертационным исследованиям на соискание ученой степени доктора юридических наук, закрепленным в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 года № 842 (ред. от 11 сентября 2021 года) «О порядке присуждения ученых степеней».

3. Автор диссертации – Колесников Андрей Владимирович заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

**Заведующий кафедрой конституционного
права и конституционного судопроизводства
Юридического института ФГАОУ ВО
«Российский университет дружбы народов»,
доктор юридических наук, профессор**

В.В. Еремян

Подпись профессора В.В. Еремяна удостоверяю

Ученый секретарь Ученого совета

Юридического института ФГАОУ ВО РУДН

Е.Ю. Комлев

Дата: 01 декабря 2022 года

Место работы:

ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», Юридический институт, кафедра конституционного права и конституционного судопроизводства

Сайт: <http://law.rudn.ru/>

Адрес: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, каб. 458.

Тел: +7 (495) 787 38 03, доб. 1502.

E-mail: v.v.eremyan@gmail.com

Сведения об официальном оппоненте:

1. Еремян Виталий Владимирович
2. Доктор юридических наук (юридические науки, 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право)
3. Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов», заведующий кафедрой конституционного права и конституционного судопроизводства
4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет:

1. *Еремян В.В.* Древняя Русь (от общины-рода к общине-государству): очерки муниципальной историографии: монография: в 3-х томах. Т. 1. М.: РУДН. 2019. 541 с.

2. *Еремян В.В.* Древняя Русь (от общины-рода к общине-государству): очерки муниципальной историографии: монография: в 3-х томах. Т. 2. М.: РУДН. 2019. 708 с.

3. *Еремян В.В.* Древняя Русь (от общины-рода к общине-государству): очерки муниципальной историографии: монография: в 3-х томах. Т. 3. М.: РУДН. 2019. 532 с.

4. *Еремян В.В.* Становление и развитие институтов публичной власти на территории России (доимперский период). Монография. М.: РУДН. 2019. 315 с.

5. *Еремян В.В.* Трансформация социальных институтов через призму кризиса «западной» модели демократии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 5 (124). С. 157-165.

6. *Еремян В.В., Еремян Э.В.* Должна ли Россия копировать «западную» модель демократии в том виде, как мы ее знаем? (Часть I) // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 1. С. 141-161.

7. *Еремян В.В., Еремян Э.В.* Должна ли Россия копировать «западную» модель демократии в том виде, как мы ее знаем? (Часть II) // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2 С. 305- 330.

**В диссертационный совет
24.2.390.02, созданный на базе ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная
юридическая академия»**

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

**на диссертацию Колесникова Андрея Владимировича на тему:
«Органы местного самоуправления в единой системе
публичной власти: организационно-правовые аспекты»,
представленную на соискание ученой степени доктора
юридических наук по специальности 5.1.2 - публично-правовые
(государственно-правовые) науки (Саратов, 2022).**

Актуальность темы диссертационного исследования А.В. Колесникова обусловлена комплексом факторов доктринального, нормативного и практического характера. Во-первых, закрепление на конституционном уровне положения о единой системе публичной власти порождает необходимость научного осмысления роли каждого компонента данной системы и механизмов их взаимодействия в обеспечении ее надлежащего функционирования, в том числе роли органов местного самоуправления с учетом их особой значимости в решении важнейших вопросов жизнеобеспечения населения. Во-вторых, происходящее после 2020 года реформирование законодательства, определяющего правовое положение различных органов публичной власти, в том числе принятие в первом чтении проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», предоставляет возможность исправления имеющихся недостатков правового регулирования данной сферы общественных отношений, исключения из правовой материи норм, не оправдавших своего существования в процессе правоприменения, создания правовых конструкций, адекватно выражающих конституционно-закрепленные цели, задачи и принципы местного самоуправления, способствующих его укреплению, развитию как одной из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации. В-третьих, практическая деятельность органов местного самоуправления в современных российских условиях выявляет множество негативных моментов, обусловленных как субъективными, так и объективными факторами, в том числе изъянами теоретических концепций и противоречивостью законодательства, что также свидетельствует о необходимости реформирования сложившейся системы самоуправленческих отношений в

целях ее совершенствования, повышения эффективности деятельности на благо населения.

Исходя из актуальности и важности заявленной темы, А.В. Колесников обоснованно определил **целью** своего научного исследования 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. Учитывая многоаспектность заявленной цели диссертации, автором был поставлен и успешно решен широкий круг **задач**, в числе которых такие как: определение понятия «единая система публичной власти», раскрытие элементов этой системы и установление правового предназначения органов местного самоуправления в ней; исследование генезиса правовой политики государства в сфере местного самоуправления и выявление ее влияния на развитие страны; выявление и характеристика принципов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти; анализ терминологии, применяемой в процессе правового регулирования муниципального управления, разработка предложений законодателю по ее оптимизации для более рационального применения и конкретизации статуса органов и должностных лиц местного самоуправления; научное рассмотрение понятия «система органов местного самоуправления» и категории «структура органов местного самоуправления», их сравнительная характеристика, систематизация в целях качественно нового доктринального определения для оптимизации их применения законодателем; институционализация современных моделей и схем управления в различных видах муниципальных образований, формулирование их авторской классификации и установление степеней влияния органов государственной власти на их формирование; выявление форм участия органов государственной власти в организации муниципального управления и степени их влияния на процесс формирования органов местного самоуправления; исследование правовой специфики организации муниципального управления в ряде территорий с особым статусом, в том числе в федеральной территории «Сириус»; изучение вопросов о природе государственной гражданской и муниципальной службы, реальности закрепленных форм соотношения этих видов службы, обоснование предложений по кодификации служебных норм и ряд других задач.

Всесторонний анализ диссертации А.В. Колесникова дает основание для заключения, что поставленные в работе задачи отвечают всем требованиям постановки соответствующих правовых проблем и решены на высоком

профессиональном уровне. Структура диссертации логична, соответствует целям и задачам исследования. Помимо введения, работа состоит из двух разделов, включающих в себя восемь глав, содержащих двадцать два параграфа; заключения; списка использованных нормативных источников и научной литературы.

Первый раздел исследования определяет концептуальные теоретико-методологические и терминологические основы правового положения органов местного самоуправления в системе публичной власти. Рассматривая в первой главе проблематику понимания и структуры публичной власти, автор обоснованно утверждает, что публичная власть - понятие многокомпонентное и (как правило) многоуровневое (с.39). Под единой системой публичной власти следует понимать 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 (с.17, 58-59).

Анализ различных концепций и вариантов правового регулирования местного самоуправления на разных этапах развития нашего государства, осуществленный во второй главе, позволяет диссертанту сделать вывод о том, что политические устремления власти к централизации и концентрации не изменились, налицо тенденция постепенного привлечения органов местного самоуправления к реализации общегосударственных функций и общих публичных интересов, не всегда совпадающих с желаниями жителей муниципальных образований, что свидетельствует об отсутствии четкой доктрины местного самоуправления (с.86). Это обосновывается далее анализом внесенных в последние годы изменений в законодательство о местном самоуправлении. В том числе об этом свидетельствуют современные тенденции межмуниципального сотрудничества, подтверждающие, что его формы направлены на «встраивание» местного самоуправления в государственную систему, формализованы и заорганизованы политическими мероприятиями, вместо реальной деятельности по решению муниципальных задач (с.140-144).

Согласны с автором в том, что примером современного закона о местном самоуправлении с точки зрения научно-обоснованного, комплексного и отчетливого методологического подхода в определении статуса органов местного самоуправления и их компетенции является закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР». Последующие законы (в том числе и Федеральный закон № 131-ФЗ) не имеют четкой компетенционной концепции, делая ее невнятной и разбросанной по

отраслевым законам (с.81), а также с предложенной характеристикой децентрализованной системы управления, направленной на развитие муниципальных образований и государства (с.97-98).

Представляет научный интерес рассмотрение принципов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти (с.107-127), поскольку, несмотря на их построение по одной функциональной схеме, они имеют различное организационное и компетенционное наполнение (с.117).

При рассмотрении в главе третьей теоретических основ правового положения органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, автор исследования отмечает, что современное национальное законодательство не отличается ясностью понятий и высокой степенью культуры письменной речи (с.148). В результате однотипные по своей сущности общественные отношения в смежных публичных отраслях права регулируются нормами с разными понятиями и терминами (с.151). Это доказывается, в том числе, на примере использования категорий «система» и «структура» органов и должностных лиц местного самоуправления. Вполне логичным было бы усмотрение в п. «н» ст.72 Конституции РФ понятие «система органов» и по отношению к органам местного самоуправления. Правильным было бы также понимание того, что система и структура органов – это две разные, но взаимосвязанные категории (с.191, 195, 196).

Второй раздел диссертационного исследования А.В. Колесникова охватывает широкий спектр организационных аспектов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти. В главе четвертой рассматриваются вопросы взаимодействия в процессе формирования муниципальных властных структур, проводится классификация муниципальных организационных моделей управления по разным критериям. (с.208-216), а также выделяются девять организационных схем управления (с.217-223). По итогам формулируется обоснованный 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 (с.232).

Рассмотрение правовых основ участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, в процессе назначения на должность и освобождения от должности должностных лиц местного

самоуправления позволяет автору сделать ряд актуальных выводов по данному вопросу. Так, заслуживают поддержки предложения о том, что механизм ответственности субъектов муниципальной власти должен быть основан на судебном решении; одно лицо, находящееся на муниципальной должности, не может одновременно замещать и государственную, и муниципальную должность (с.236); что при введении механизмов участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления необходимо определять критерии, исключающие чрезмерное и необоснованное вмешательство в осуществление местного самоуправления (с.251) и другие. Автор отмечает существующий правовой парадокс, выражающийся в том, что нормы законодательства, предусматривающего процедуры согласования лиц, замещающих муниципальные должности, с государством, соответствуя ч.1.1 ст.131 Конституции РФ, противоречат закрытому перечню государственного участия, закрепленному в ч.4 ст.34 Федерального закона № 131-ФЗ. Эти нормы не предоставляют государственным органам право согласования должностных лиц местного самоуправления (с.293), что создает формат двойного конкурса на должность муниципальной службы. Вовлеченность государства должна ограничиваться разработкой и принятием квалификационных и образовательных требований, предъявляемых к кандидатам на соответствующие должности (с.300).

В главе пятой проанализированы особенности организации публичной власти на территориях с особым правовым режимом, таких как федеральная территория «Сириус», города федерального значения, ЗАТО и наукограды, территории с особыми экономическими преференциями, выявлены существующие логически-правовые противоречия (с.345). Заслуживает поддержки вывод А.В. Колесникова о том, что на федеральных территориях власть должна осуществляться не гибридными мультиорганами под названием «органы публичной власти», а территориальными структурными подразделениями федеральных органов государственной власти с сохранением их правового положения, компетенции, статуса должностных лиц и служащих, а также имущества и налогов (с.316).

Шестая глава посвящена организационно-правовому участию органов государственной власти в процессе привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Представляются справедливыми предложения по уточнению оснований ответственности представительного органа местного самоуправления и отдельных депутатов (с.362, 364, 368), оснований выражения недоверия и отрешения от должности главы муниципального образования (с.376, 377), в том числе и о необходимости установления ответственности нарушителей контракта при расторжении его

по инициативе главы местной администрации (с.378), уточнения видов дисциплинарных наказаний за дисциплинарные правонарушения коррупционного характера, применяемые к лицам, замещающим муниципальные должности, депутатам и выборным должностным лицам (с.380-381). Поддерживаем предложения автора о том, что необходимо в качестве оснований ответственности главы субъекта РФ перед Президентом РФ, налагаемой в соответствии со ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» от 21.12.2021 № 414-ФЗ, введение следующих дополнительных оснований: 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 (с.399); ненадлежащее и не своевременное материальное и финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления (с.419).

Проблематика государственного вмешательства в компетенцию муниципального образования стала предметом анализа в седьмой главе диссертационного исследования. Правовая регламентация временного осуществления государством полномочий местного самоуправления, как отмечает А.В. Колесников, нуждается в уточнении. В частности, он предлагает упразднить положение о нарушении нормативных положений в процессе осуществления отдельных государственных полномочий, содержащееся в п.3 ч.1 ст.75 Федерального закона № 131, в силу его смысловой и целевой пустоты (с.415-416), подчеркивает необходимость соблюдения принципа дополнительности государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления (с.417). Заслуживающими внимания представляются также предложения о совершенствовании правовых механизмов введения временной финансовой администрации (с.432-433).

В завершающей восьмой главе диссертационной работы рассмотрены вопросы унификации публичной службы, кадрового взаимодействия и повышения квалификации лиц, занимающих должности в органах муниципальной власти. Именно эта сфера управленческого взаимодействия органов публичной власти имеет тенденцию к максимально возможной консолидации соответствующих институтов государственной гражданской и муниципальной службы, поскольку они действуют на основе идентичных принципов, то есть имеют в своей основе единые морально-этические, организационные, политические и иные фундаментальные установки (с.436). Сформулированы предложения по совершенствованию практической деятельности, направленной на совершенствование функционирования

публичной службы, в частности, работы с кадровым резервом. Автор предлагает формировать единый кадровый резерв для всех органов публичной власти, представляющий собой не просто перечень отобранных лиц, но и содержать информацию о результатах, полученных в ходе проведения квалификационных экзаменов (отбора) и перспективные направления, в которых можно использовать профессионализм претендента. Это даст возможность нанимателю, заинтересованному в специалисте, подобрать кандидата и предложить должность в соответствующем структурном подразделении органа власти (с.444-445). Представляется своевременным предложение о необходимости принять целостный Кодекс публичной службы, объединяющий законодательство о всех видах публичной службы (с.458).

Следует отметить богатую **теоретическую основу** исследования. По теме диссертационной работы были изучены и проанализированы труды ученых в области философии, теории права, конституционного, административного и муниципального права, в том числе труды российских дореволюционных ученых.

Достоверность полученных результатов обеспечена, кроме того, грамотным применением научных методов познания и широкой эмпирической базой исследования.

Эмпирической основой исследования явились решения 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.

Применительно к проблематике диссертации результативно использованы **методы** диалектики, общенаучные и частнонаучные методы теоретического и эмпирического уровней, что позволило автору всесторонне изучить предмет исследования, решить поставленные задачи, обосновать выводы и рекомендации.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в комплексном, межотраслевом рассмотрении организационно-правового обеспечения единства системы публичной власти и взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, что дало возможность автору сформировать и всесторонне обосновать научную

концепцию муниципального управления, основанного на гармоничном интегрировании органов местного самоуправления в качестве равноценных элементов эффективно функционирующей конструкции единой системы публичной власти. Новизну исследования характеризует комплекс положений, выносимых на защиту (с. 17-27). Они отражают результаты проведенной работы и отвечают цели и задачам, которые автор поставил перед собой в начале исследования (с. 11-13).

Для юридической науки важны раскрытые автором понятия «единая система публичной власти», «органы единой системы публичной власти», «органы местного самоуправления», «принципы взаимодействия органов публичной власти», а также исследование организационно-правовых, компетенционных, служебных и иных аспектов обеспечения эффективного функционирования единой системы публичной власти.

Обогащают науку конституционного, административного и муниципального права обоснованные диссертантом через призму исследования понятий «система» и «структура» авторские классификации моделей муниципального управления, моделей местного самоуправления, предложения по совершенствованию законодательства о направлениях и способах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, статуса выборных лиц и муниципальных служащих, механизма их публично-правовой ответственности и иные положения.

Научно-теоретическая и практическая значимость представленного исследования заключается в том, что сформулированные в работе выводы и предложения создают научно-практическую базу для дальнейших исследований в данном направлении в целях повышения эффективности деятельности институтов единой системы публичной власти. Содержащиеся предложения и рекомендации могут быть использованы в преподавании учебных курсов «Конституционное право», «Административное право», «Муниципальное право», «Муниципальное управление», специальных учебных курсов по данным дисциплинам в юридических вузах, на юридических факультетах и при подготовке лекций, учебных пособий, учебников и другой учебно-методической литературы по данным дисциплинам.

Диссертация А.В. Колесникова является, по нашему мнению, актуальным, самостоятельным, структурно обоснованным и концептуально законченным исследованием, содержащим **новое знание** о предмете научного анализа, а именно об организационно-правовых аспектах, определяющих положение органов местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Изучив диссертацию А.В. Колесникова и опубликованные им по теме исследования многочисленные научные труды, можно констатировать значительную научную ценность его работы, высокую степень **обоснованности** сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций.

Содержащиеся в диссертации выводы и научно-теоретические положения работы сделаны А.В. Колесниковым **самостоятельно**. Самостоятельность соискателя в проведении исследования объясняется: получением новых научных результатов в сфере изучения теоретических проблем концепции публичной власти и системы публичной власти в России, принципов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления как элементов данной системы, особенностей механизма правового регулирования данной системы общественных отношений, обоснованием предложений по основным направлениям совершенствования функционирования институтов муниципального управления.

Научные положения, рекомендации, предложения и выводы, полученные А.В. Колесниковым в результате проведенного исследования, всесторонне и полно обосновываются им в диссертации. Ряд положений, выводов и предложений, содержащихся в диссертации, представляют собой значительный вклад в теорию конституционного, административного и муниципального права.

Вместе с тем некоторые положения диссертации А.В. Колесникова являются спорными, а отдельные идеи и выводы автора требуют дополнительной аргументации, являясь при этом хорошей основой для научной дискуссии.

1. Обращает на себя внимание некоторая противоречивость в заявленных целях и задачах исследования. Исходя из названия работы и авторской характеристики ее основного содержания, диссертация представляет собой концептуальное, комплексное юридическое исследование, посвященное широкому спектру вопросов организации органов местного самоуправления в единой системе публичной власти (с.11). Вместе с тем, при определении цели диссертационного исследования, автор говорит о формировании 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 (с.11), определяя предмет исследования, говорит о том, что к нему относится порядок организации системы и структуры органов *муниципального управления* (с.14); параграф 6.1 диссертации называет

«Институт ответственности как имманентный элемент организации муниципального управления».

Исходя из широкого понимания публичного управления в целом, и муниципального управления, в частности, можно согласиться с тем, что управленческую деятельность на той или иной территории осуществляют все органы публичной власти соответствующей территории. Тем не менее, в данном случае акцент должен делаться, прежде всего, на публичной власти, поскольку интеграция органов местного самоуправления в ее единую систему не может происходить без учета специфики роли того или иного органа в осуществлении властной деятельности, особенностей его функций как законодательного (представительного) или исполнительного органа. Поскольку управление как основной вид деятельности присуще прежде всего исполнительным органам, взаимодействие между различными органами в единой системе публичной власти происходит с обязательным учетом их специализации в данном процессе, особенностей порядка формирования, форм и методов работы и т.п.

Тем не менее, в некоторых моментах диссертант распространяет на представительные органы местного самоуправления положения, присущие в основном исполнительно-распорядительным органам. Так, в определении органов местного самоуправления, сформулированном в положении № 1, выносимом на защиту, говорится о формировании этих органов с участием органов государственной власти и государственных должностных лиц. Во-первых, в ч.1.1. ст.131 Конституции РФ говорится о возможности такого участия, из предложенного автором определения следует вывод об обязательности такого участия. Во-вторых, закон не предусматривает вариантов участия органов государственной власти и государственных должностных лиц при формировании представительных органов местного самоуправления.

То же самое можно сказать о рассуждении по поводу вышестоящих и нижестоящих органах публичного управления, властвующих и подвластных субъектах (с.55), определении органов единой системы публичной власти (с.17, 59). То обстоятельство, что представительный орган местного самоуправления формируется и действует в соответствии с законами, установленными органами государственной власти, не свидетельствует о его подвластности, поскольку публичная власть может быть как суверенной государственной, так и подзаконной муниципальной, самостоятельно реализующей свои полномочия в пределах территории муниципального образования, т.е. представительный орган местного самоуправления может рассматриваться в качестве властвующего субъекта на подведомственной территории. Так, диссертант пишет, что «...взаимоотношения предусматривают активную реализацию своих полномочий властным

субъектом управления по отношению к подвластному субъекту и пассивное выполнение предписаний последним» (с.58). Следуя этой логике, представительный орган местного самоуправления, пассивно дожидаясь своего роспуска законодательным органом субъекта РФ, является подвластным субъектом, а представительный орган, активно препятствующий этому и использующий для этого предоставленные законом полномочия – неподвластным субъектом.

Аналогичное замечание можно адресовать по отношению к выражению «Принципы взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления» (с.105).

2. При определении единой системы публичной власти (с.17, 40) диссертант использует понятие совокупности «форм непосредственной публичной власти». Между тем в конституционном и муниципальном праве выделяют формы непосредственного осуществления власти, т.е. формы непосредственной демократии.

Если считать самостоятельной формой осуществления публичной власти непосредственную публичную власть, то неясно, каков ее характер, поскольку формы непосредственного осуществления власти (например, выборы, референдум) могут применяться как при реализации государственной, так и муниципальной власти, о чем автор говорит далее (с.41).

В качестве второго элемента называется система органов единой системы публичной власти. Учитывая, что Конституция РФ понимает под единой системой публичной власти совокупность ее органов, то подобное определение страдает тавтологией.

На наш взгляд, более правильным является определение единой системы публичной власти через совокупность форм непосредственного осуществления власти и систему органов публичной власти.

3. Автором неточно определяется смысловое содержание категории «вопросы местного значения» в процессе правового регулирования компетенции местного самоуправления (с.53). Вопросы местного значения не равнозначны понятию «предметы ведения местного самоуправления», а являются их частью, поскольку под предметами ведения органов публичной власти понимаются крупные области (сферы) общественных отношений (образование, здравоохранение, экология и т.п.). В рамках этих предметов ведения каждый уровень публичной власти решает свои вопросы, используя для этого предоставленные его органам полномочия. Так, органы местного самоуправления, помимо решения вопросов местного значения, могут участвовать и в решении вопросов государственного значения в случае передачи им федеральными законами или законами субъектов РФ отдельных государственных полномочий, либо в ситуациях, предусмотренных статьями

14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131. Если не отождествлять понятие публичной власти с понятием государственной власти, то следует говорить о том, что население муниципальных образований самостоятельно и под свою ответственность осуществляет часть публичных, а не государственных функций (с.54), на плечи муниципальных образований ложится не часть государственных задач, а часть задач государства (с.124).

Нельзя согласиться с утверждением, что категория «предметы ведения» в системе местного самоуправления не применяется (с.124). Она не используется в Конституции РФ и в отношении органов государственной власти («пределы ведения» по ст.73 Конституции РФ и «предметы ведения» – не одно и то же). Однако данное понятие применяется в научной литературе по отношению ко всем субъектам публичной власти, в том числе исходя из принципа единства требований к системе публичной власти, принципа компетенционного единства публичной власти (с.126).

4. Представляются недостаточно обоснованными некоторые предложения диссертанта, нуждающиеся в дополнительной аргументации в ходе публичной защиты, а именно:

- что лежит в основе предложения считать представителями от местного самоуправления в составе Государственного Совета РФ Президента и Исполнительного директора Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс) (с.20), а не другой ассоциации, например, Всероссийской Ассоциации развития местного самоуправления (ВАРМСУ) или Всероссийского Совета местного самоуправления (ВСМС);

- каким образом, в каких организационно-правовых формах население муниципальных образований может самостоятельно определять внутреннюю организацию, т.е. структуру органов местного самоуправления (с.195);

- почему органом местного самоуправления называется глава местной администрации с обеспечивающим его деятельность аппаратом (местной администрацией) (с.313), а не местная администрация как самостоятельный исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления под руководством главы местной администрации;

- почему предполагается, что активную работу в органах местного самоуправления в интересах муниципального образования могут вести исключительно жители таких населенных территорий, и поэтому необходимо введение ценза оседлости в отношении выборных должностных лиц и лиц, замещающих муниципальные должности (с.25, 262, 374)? Разве человек, переехавший в населенный пункт на постоянное место жительства из другой местности, не может иметь желания сразу же принять активное участие в его обустройстве, улучшении качества жизни населения, особенно если он к тому же обладает соответствующими навыками и опытом.

- неясен статус должности заместителя депутата (с.25);
- предложение о деполитизации местного самоуправления, в том числе запрет политическим партиям выдвигать кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления, отмена пропорциональной избирательной системы (с.21, 264) не согласуются с тенденцией укрупнения муниципальных образований до уровня городских и муниципальных округов, закрепленной в проекте Федерального закона № 40361-8, подходит лишь к поселенческому уровню местного самоуправления.
- почему при рассмотрении государственного вмешательства в компетенцию муниципального образования (глава 7 диссертационного исследования) не упоминается процедура перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ, предусмотренная Федеральными законами № 131-ФЗ и № 414-ФЗ.

Однако отмеченные дискуссионные моменты не влияют на общую высокую оценку диссертации А.В. Колесникова. Диссертация представляет собой завершенное, самостоятельное и достаточно глубокое исследование актуальных проблем организационно-правового взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в единой системе публичной власти. Работа выполнена на высоком теоретико-методологическом уровне, имеет существенную научную и практическую значимость, содержит совокупность научных положений, имеющих важное теоретико-правовое, политическое, социально-экономическое значение. Обращает на себя внимание практическая значимость и конкретность многих выводов и предложений, сделанных в диссертации, в том числе по внесению изменений в действующее законодательство, которые реально могут способствовать совершенствованию как правового регулирования механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, практической деятельности органов публичной власти, так и развитию науки конституционного, административного и муниципального права.

По избранной теме имеется значительное количество публикаций А.В. Колесникова, в которых в полной мере отражены положения его диссертационной работы.

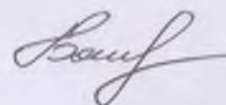
Диссертационная работа А.В. Колесникова соответствует профилю научной специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки. Автореферат диссертации А.В. Колесникова отражает ее содержание, включает в себя все необходимые для такого рода работ атрибуты, объясняет сущность проведенного автором исследования.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что рецензируемая диссертация соответствует всем критериям, установленным в п.п.9-14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842 (ред. от 26.09.2022 г.).

Считаю, что диссертация А.В. Колесникова является **научно-квалификационной работой**, в которой содержится решение **научной проблемы**, имеющей важное значение для дальнейшего развития доктрины единой системы публичной власти, совершенствования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Поэтому можно уверенно утверждать, что автор рецензируемой диссертации - Колесников Андрей Владимирович - заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

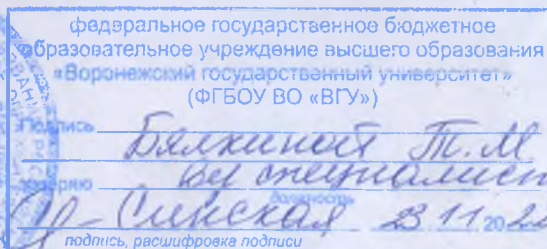
Доктор юридических наук (специальность
12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право), профессор,
заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Воронежский
государственный университет»

 Т.М. Бялкина

Адрес организации: 394018, г. Воронеж,
Университетская пл., 1. Тел.: +7 (4732) 208-378
office@main.vsu.ru

Адрес официального оппонента:
394000, г. Воронеж, ул. Чайковского, д.8, кв.138.
Тел.: +7-908-136-03-26.
tbyalkina@yandex.ru

23 ноября 2022 г.



Сведения об официальном оппоненте:

1. Бялкина Татьяна Михайловна
2. Доктор юридических наук (юридические науки, 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право)
3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет», заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет:

1. *Бялкина Т.М.* Представительные органы в структуре органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2018. № 4 (35). С. 43-54.

2. *Бялкина Т.М.* Трансформация взаимоотношений органов государственной и муниципальной власти в Российской Федерации // Конституционализм и государствоведение. 2018. № 1 (11). С. 88-95.

3. *Бялкина Т.М.* Новые возможности субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления и практика их реализации // Конституционализм и государствоведение. 2018. № 2 (12). С. 42-49.

4. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение: монография / [Баженова О.И., Бялкина Т.М., Шугрина Е.С. и др.]. Москва: Юрлитинформ. 2019. 234 с. С. 53-64, 75-89.

5. *Бялкина Т.М.* О некоторых вопросах определения, правовой регламентации и практической реализации муниципального контроля // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 35-38.

6. *Бялкина Т.М.* О некоторых новеллах законодательства, посвященных уставам муниципальных образований // Местное право. 2019. № 3. С. 3-10.

7. *Бялкина Т.М.* О некоторых актуальных вопросах муниципального права как отрасли права // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 4 (39). С. 45-63.

8. *Бялкина Т.М.* О некоторых вопросах реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 1 (13). С. 36-43.

9. *Бялкина Т.М.* Муниципальная политика Российской Федерации: история и современность // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 3 (15). С. 33-39.

10. *Бялкина Т.М.* Особенности муниципальной политики в современной России / Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты:

монография, коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина - М.: Юстицинформ. 2020. 352 с. С. 89-96.

11. *Бялкина Т.М.* О новой концепции государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления // Конституционализм и государственное устройство. 2020. № 3. 29-37.

12. *Бялкина Т.М.* Компетенция местного самоуправления в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2020. № 4 (43). С. 26-38.

13. *Бялкина Т.М.* Организация публичной власти на федеральных территориях (на примере федеральной территории «Сириус») // Конституционализм и государственное устройство. 2021. № 3 (23). С. 11-16.

14. *Бялкина Т.М.* Компетенция местного самоуправления: новое в содержании и правовом регулировании (некоторые суждения о проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 18-30.