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

на автореферат диссертации Колесникова Андрея Владимировича «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки (Саратов, 2022. – 64 с.).

Скоропалительные политические трансформации, повлекшие распад Советского Союза, и дальнейшие радикальные изменения в конституционном регулировании в 1993 году, привели не только к разобщению публичной власти, но и попытке со стороны ряда политиков и правоведов, инкорпорации в отечественную правовую систему принципа автономизации органов местного самоуправления от органов государственной власти. Это могло повлечь постепенное разрушение существующей системы управления и прочных правовых связей между различными уровнями власти. Однако последовательная государственная политика и поправки, внесенные в 2020 году в Конституцию Российской Федерации, сконструировали условия для таких групп конкурирующих норм, которые могут оживить и вывести на более высокий уровень взаимодействие органов государственной и муниципальной власти, направить их работу в единое русло на благо граждан России и сформировать цельную модель публичной власти. Наличие в государстве местного самоуправления имеет целью не разобщение публичных полномочий, а их рациональное распределение и освобождение государственных структур от проблем, имеющих локальный, поселенческий характер. Вместе с тем нельзя забывать,

что органы местного самоуправления должны представлять жителей территории муниципального образования, отстаивать их интересы и формировать условия для улучшения реализации их жизненных потребностей. Решение таких задач может быть реализовано только при условии самостоятельного формирования населением органов местного самоуправления. Государственное участие в организационных процессах на муниципальном уровне не должно быть чрезмерным. Рациональное организационное взаимодействие государственных и муниципальных органов в процессе организации единой системы публичной власти будет способствовать укреплению государства и повышению авторитета его органов как внутри страны, так и за ее пределами. Таким образом, 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» (с. 9) является очень актуальной целью нашего государства.

Практическая значимость диссертационного исследования не вызывает сомнений, во-первых, потому, что построение единой системы публичной власти в настоящее время активным образом осуществляется в правотворческой сфере органами всех уровней публичной власти. Во-вторых, автор диссертации в своих положениях, выносимых на защиту, предлагает не мало предложений научного характера, требующих практической реализации и направленных на оптимизацию организации органов местного самоуправления.

Практическая апробация результатов исследования проведена: 1) в 122 публикациях, из которых в журналах, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ, опубликовано 32 индивидуальных статьи и 6 в соавторстве, 3 индивидуальных и 7 коллективных монографий; 2) в

практикориентированной работе при подготовке аналитического отчета по теме: «Организация деятельности органов местного самоуправления: зарубежный опыт и пути совершенствования законодательства Российской Федерации» подготовленном в результате реализации государственного контракта, заключенного между ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» и Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в котором А.В. Колесников являлся руководителем коллектива; 3) в работе Экспертного совета по вопросам развития местного самоуправления Саратовской области.

Научная методология, применяемая соискателем, отличается разнообразием и свидетельствует о «глубоком погружении» в тему диссертации. Представляется, что автор не просто провел анализ теории и практики, но и сопоставил полученные фактические данные в различных вариациях. Это позволило ему спрогнозировать дальнейшее развитие законодательства о единой системе публичной власти, выявить принципы взаимодействия органов государственного и муниципального управления, сформулировать доктринальные понятия и новую концепцию организации муниципальной власти.

В процессе проведения исследования перед автором стояла достаточно сложная задача – выйти за пределы традиционных подходов к организации власти на местном уровне, сохранив научную преемственность правовых институтов взаимодействия органов разных властных уровней. А.В. Колесников не побоялся взяться за решение этой задачи. Он предложил новый, современный вектор решения актуальной проблемы, что, безусловно, заслуживает одобрения и поддержки.

Диссертант предлагает оригинальную классификацию современных моделей организации муниципального управления с учетом места и роли государства в каждой из них (с. 16-17). По-новому, через призму горизонтального единения власти, взглянул на ассоциативное межмуниципальное сотрудничество (с. 17-18). Комплексно проанализировал

и обобщил законодательство об организации власти в территориях с особым правовым режимом и экономическими преференциями, что позволило по-новому взглянуть на формы осуществления публичной власти в России и сделать предложения по их стандартизации (с. 18). Определил в каких, по мнению автора, формах государство может и должно участвовать в процессе формирования органов и должностных лиц местного самоуправления (с. 20). Сделал предложения по совершенствованию статуса муниципального служащего и повышению квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности (с. 20, 22-23).

Интересным, аргументированным, требующим непременного рассмотрения законодателем, представляется предложение автора, содержащегося в двенадцатом положении, выносимом на защиту. Действительно, осуществление главой муниципального образования полномочий высшего должностного лица на общественной (освобожденной) основе видится малоэффективным, необоснованным и зависимым от его работодателя у которого он осуществляет основную трудовую деятельность (с. 21). Логично и обосновано также предложение об исключении конкурса из числа способов замещения выборных муниципальных должностей (с. 22).

Однако, не смотря на многие аргументированные, положительно оцениваемые суждения, выраженные в положениях, выносимых на защиту, представляются сомнительными предложения автора по деполитизации местного самоуправления, поскольку в условиях существующих внешних вызовов и отсутствия экономической стабильности, политические партии являются компонентом, консолидирующим публичную власть.

Вместе с тем, отношение к участию политических партий в местном самоуправлении в государствах с неоднородными правовыми системами, было разным. Каждый подход имеет свою аргументацию и недостатки, поэтому данное замечание относится к дискуссионным и не портит общее положительное отношение к содержанию автореферата и, следовательно, диссертации.

Из содержания автореферата можно сделать вывод, что диссертация Колесникова А.В. «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты» является самостоятельной, обладающей внутренним единством научно-квалификационной, творческой работой на актуальную тему, имеющую научно-теоретическое и практическое значение, отвечает критериям, предъявляемым к диссертационным исследованиям на соискание ученой степени доктора юридических наук, закрепленным в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 11.09.2021) «О порядке присуждения ученых степеней», а ее автор Колесников Андрей Владимирович заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки.

«22» ноября 2022 г.

Эбзеев Борис Сафарович

Доктор юридических наук
(12.00.02 – Конституционное право;
государственное управление;
административное право; муниципальное право),
профессор, Заслуженный деятель науки РФ,
Заслуженный юрист РФ, судья высшего
квалификационного класса, член
Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТДЕЛ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, КАДРОВ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
№2

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
109012, Москва, Б. Черкасский переулок, д. 9.
Тел.: 8 (495) 606 79 61
Сайт: http://cikrf.ru/
E-mail: ebzeev_bs@mail.ru

Подпись Б. С. Эбзеева удостоверяю:
Гл. советник отдела госслужбы, кадров и противодействия коррупции
Е. А. Бабуджи

В диссертационный совет 24.2.390.02

ОТЗЫВ
на автореферат диссертацию Колесникова Андрея Владимировича на тему «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», представленный на соискание учёной степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

В 2020 году в Конституцию РФ были внесены довольно существенные поправки, в ее тексте появился новый термин «публичная власть». Как справедливо отмечает сам автор, конституционные поправки стали основой и причиной нового этапа реформирования системы всего российского управления, направленного на единение, централизацию и укрепление вертикали власти. Поэтому актуальность темы исследования, научная и практическая значимость диссертации не вызывает сомнений.

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

Построение исследования имеет определенную логику. Работа состоит из введения, 2 разделов, 8 глав, которые включают 22 параграфа, заключения и библиографии. Исследование начинается с анализа местного самоуправления как формы публичной власти, соотношения государственной и муниципальной власти, особенностей правового положения органов местного самоуправления в единой системе публичной

власти. Отдельное внимание уделяется особенностям организации публичной власти на территориях с особым правовым режимом. Характеризуя взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления, автор последовательно рассматривает деятельность по формированию муниципальных властных структур и привлечению к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, особенности государственного вмешательства в компетенцию муниципального образования и вопросы унификации публичной службы, кадрового взаимодействия.

На защиту А.В. Колесников выносит 17 положений, в которых предлагаются авторские определения ряда терминов, классификации и модели организационных основ, формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

По результатам проведенного исследования автором поднимается интересная проблема, решение которой выносится на защиту: активное участие государства в организации местного самоуправления не предполагает его ответственность за принятые решения. Это противоречит принципам справедливости, законности, взаимной ответственности, равенства всех перед законом и судом, неотвратимости наказания за совершенное правонарушение. В работе формулируются дополнительные основания ответственности, применяемой Президентом РФ к главе субъекта РФ.

Из текста автореферата видно, что результаты исследования прошли необходимую апробацию; у автора имеется достаточное количество публикаций.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что автореферат диссертации Колесникова Андрея Владимировича на тему «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты» соответствует требованиям, предъявляемым к такого рода роботам абз. 2 п. 9 Положения о порядке

присуждения степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. от 26.09.2022). Считаю возможным присуждение А.В. Колесникову искомой степень доктора юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Профессор кафедры
конституционного права
Федерального государственного
бюджетного образовательного
учреждения высшего образования
«Санкт-Петербургский
государственный университет» Екатерина Сергеевна Шугрина
Доктор юридических наук по
специальности 12.00.02 –
конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право, профессор

11 ноября 2022 года

Контактные данные

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

Личную подпись Шугриной Екатерины Сергеевны заверяю.
Документ подготовлен вне рамок исполнения трудовых обязанностей.
Текст документа размещен в открытом доступе на сайте СПбГУ по адресу
http://spbu.ru/science/expert.html

Ведущий специалист по кадрам И.В. Гладкая
11.11.2022

В диссертационный совет
Д 24.2.390.02, созданный на базе
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Колесникова Андрея Владимировича на тему: «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.
Саратов, 2022. – 64 с.

Появление диссертации Колесникова Андрея Владимировича - вполне закономерное и предсказуемое событие, так как современные политико-правовые процессы, связанные с трансформацией современной системы российского местного самоуправления связаны, с одной стороны, с формированием единой системы публичной власти, с другой стороны, с активным развитием новых форм непосредственной и представительной демократии на местном уровне при осуществления публично-властных полномочий. При этом, существующая совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих указанные процессы, в значительной мере характеризуется бессистемностью и фрагментарностью, что порождает конкуренцию норм и существенно усложняет правоприменительную деятельность соответствующих органов и должностных лиц.

Наряду с этим, как верно отмечает соискатель, появление новых конституционных категорий и дополнительных прав государства требуют их теоретического осмысления и выстраивания в рамках концепции единения органов государственной и муниципальной власти в условиях конституционно закрепленной организационной обособленности органов местного самоуправления. Сохраняет актуальность исследование и выявление принципов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, поиск и изучение норм права, мешающих их рациональному единению, учитывающему конституционную самостоятельность местных органов. Требуют разработки качественно новые подходы к формированию органов и должностных лиц местного самоуправления, которые повлекут изменения в процессах организации муниципальной власти в целом (С.4-6).

Естественно, указанная тематика привлекает внимание многих ученых и является предметом постоянного научного интереса. Вместе с тем многие вопросы, особенно теоретического плана, остаются не достаточно

разработанными. Диссертация Колесникова А.В. в значительной мере восполняет пробелы в теоретических разработках, посвященных анализу организационно-правовых аспектов функционирования органов местного самоуправления в рамках единой системы российской публичной власти.

Работа отличается существенной научной новизной, ее отличает высокое творческое начало и фундаментальность. Многие выводы соискателя убедительны, ибо основаны на серьезном практическом фундаменте, анализе федерального, регионального и муниципального законодательства, базируются на обобщении практики деятельности законодательных и исполнительных органов, а также судебной практики.

В теоретическом и практическом плане заслуживают поддержки следующие подходы и выводы автора:

1. Несомненный интерес представляют разработанные диссертантом предложения, предполагающие генерирование единой системы государственного участия в организации муниципального управления в законодательстве о местном самоуправлении, а не в других федеральных законах (С. 19).

2. Заслуживает поддержки сформулированная соискателем конструкция взаимодействия органов публичной власти различных территориальных уровней государственной власти между собой и органами местного самоуправления с помощью «системы одного окна», предусматривающая формирование в структуре федеральных и региональных органов исполнительной власти специальных министерств (С. 18).

3. Интерес представляет предложение соискателя о закреплении обязательности включения в состав комиссий по определению соответствия квалификации лиц, претендующих на должности местного самоуправления, руководителей (или их представителей) органов местного самоуправления, а также независимых экспертов, имеющих специальные знания и квалификацию в соответствующей сфере (С. 20).

4. Перспективным представляется предложение соискателя о конкретизации статуса муниципального служащего как должностного лица путем прямого указания его наличия в должностной инструкции или в штатном расписании местной администрации (С. 20).

5. Обоснованной представляется мысль соискателя о том, что для совершенствования реализации полномочий главой муниципального образования, осуществляющим руководство представительным органом, его деятельность должна осуществляться только на постоянной основе независимо от вида муниципального образования (С. 21).

6. Вызывает поддержку идея соискателя о необходимости переноса правового регулирования ответственности перед населением с муниципального на федеральный уровень, поскольку закрепление процедуры отзыва за самими депутатами представительного органа наряду с высокими нормами явки населения на участки для голосования привело к усложнению ее применения и фактическому полному отсутствию (С. 23).

7. Целесообразным представляется предложение соискателя о выведении главы субъекта РФ из всех стадий процесса удаления главы муниципального образования в отставку и введение процедуры обязательного судебного контроля применения этого вида ответственности (С. 23).

8. Злободневностью отличается предложение автора о введении оснований ответственности главы субъекта РФ за принятые решения в отношении органов и должностных лиц муниципального уровня (С. 23).

Однако, отдавая должное позитивным результатам анализируемого диссертационного исследования, следует высказать некоторые замечания к его содержанию.

1. Дискуссионным является предложение соискателя о введении в представительном органе (дополнительно к помощникам) должности заместителя депутата, которым будет являться кандидат в депутаты, занявший второе место после депутата на муниципальных выборах по мажоритарной системе в данном избирательном округе (С. 23).

2. Требует дополнительной аргументации вывод соискателя о том, что в целях выполнения поручений Президента РФ, демократизации местного самоуправления и публичной власти, выравнивания организационных прав глав муниципальных образований, избранных разными способами, необходимо конкурсный способ замещения должности главы муниципального образования исключить из комплекса вариантов замещения выборных должностей на муниципальном уровне (С.22).

Можно было бы указать и на некоторые другие недочеты, но все подобные замечания носят частный и дискуссионный характер, и ни в коем случае не ставят под сомнение общую положительную оценку рецензируемого диссертационного исследования, которое полностью соответствует научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Общий вывод. Диссертация Колесникова Андрея Владимировича на тему: «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты» отвечает критериям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, установленным «Положением о присуждении ученых степеней», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. от 26.09.2022 г.) и представляет собой законченную научно-исследовательскую работу по актуальной проблеме, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение для науки конституционного и муниципального права. По своему содержанию, новизне постановки проблем, теоретическому уровню, практической ценности полученных результатов, их достоверности и обоснованности диссертация

отвечает установленным требованиям, а ее автор Колесников Андрей Владимирович заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Профессор кафедры «Конституционное и административное право» ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)», доктор юридических наук, профессор

_____ **Соловьев Сергей Геннадьевич**

Почтовый адрес: ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ) 454080, г. Челябинск, просп. Ленина, 76 тел. + 7 (351) 267-97-86, +7 (351) 267-94-25
E-mail: solovevsg@susu.ru

21 ноября 2022 г.

подпись Соловьева С.Г.
удостоверяю
Секретарь руководителя
Попова Г.Н. 22.11.22

Филиал Южно-Уральского государственного университета в г. Миассе

В Диссертационный совет 24.2.390.02
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

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

Организационно-правовые аспекты деятельности органов местного самоуправления всегда были и остаются объектом пристального внимания, как со стороны научной общественности, так и органов государственной власти, особенно, когда поступательное развитие российского государства требует от всех уровней власти единства, консолидации по многим направлениям стратегического планирования, решения важных вопросов жизнедеятельности населения. Следует полностью согласиться с автором, что необходимо теоретическое осмысление понятия «единая система публичной власти», выявление принципов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, поиск и изучение правовых норм, мешающих эффективному развитию местного самоуправления.

Актуальность разработки организационно-правовых, управленческих и иных, важных муниципальных аспектов, обусловлена подготовкой проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в случае принятия, которого сложно будет спрогнозировать дальнейшее направление развития местного самоуправления именно в аспекте сохранения корневых принципов этой подлинной народной демократии, на чем убедительно сделан акцент в диссертационном исследовании.

До сих пор, на уровне диссертационных работ, не были исследованы сложные, объемные и коллизионные вопросы функционирования органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, которые предложил Андрей Владимирович Колесников. Системный анализ научных подходов, в рамках исследуемой проблематики, позволил диссертанту выявить негативные аспекты, влияющие на перспективы организации местного самоуправления в целом, и органов местного самоуправления в частности, а это представило возможным на высоком научно-теоретическом уровне выработать достаточно убедительную научную концепцию комплексного исследования современной системы организации публичной власти. Научная концепция и многие другие, аргументированные автором теоретические положения, на наш взгляд, вносят существенный вклад в науку конституционного и муниципального права Российской Федерации, формируют весьма внушительную базу для проведения дальнейших научных исследований в данной области общественных отношений.

Автором опубликовано значительное количество научных и иных работ по теме диссертации. Текст автореферата выполнен на высоком научном уровне, написан хорошим литературным языком, а положения, выносимые на защиту характеризуются высокой степенью обоснованности и точно увязаны с основными задачами исследования. Вместе с тем, как и любая другая научная работа, диссертация не свободна от дискуссионных положений.

В положении 10, выносимом на защиту автор отмечает, что система выявления признаков должностного лица у муниципального служащего сложна и не унифицирована. В случае отсутствия необходимого правового регулирования на муниципальном уровне, проблема определения наличия статуса должностного лица у служащего возложена на судебную власть.

Вместе с тем, при определении признаков должностного лица судебная власть руководствуется положениями Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 (ред. от 11.06.2020) «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении

должностных полномочий». Не приведет ли муниципальное правовое регулирование в части закрепления признаков, определяющих правовой статус должностного лица муниципальной власти к рассогласованию с уже имеющимися признаками должностного лица, которые давно применяются и в судебной практике и в деятельности иных органов публичной власти?

На основании вышеизложенного, по результатам ознакомления с авторефератом и рядом публикаций диссертанта, следует сделать вывод о том, что автореферат и диссертация «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты» соответствуют критериям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук «Положением о присуждении ученых степеней», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года №842, а их автор – **Андрей Владимирович Колесников** заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Профессор кафедры теории государства и права
Института права ФГБОУ ВО
«Уфимский университет науки и технологий»,
доктор юридических наук, доцент
по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Марат Селирович Шайхуллин

18 ноября 2022 года

Подпись М.С. Шайхуллина
заверяю: ученый секретарь
Баишева О.Р.
18.11.2022 г

Почтовый адрес: 450005, Республика Башкортостан,
г. Уфа, ул. Достоевского, д. 131,
Телефон: 8(347) 228-90-30
Электронная почта: selir07@mail.ru
Наименование организации: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Уфимский университет науки и технологий».

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

на автореферат диссертации Колесникова Андрея Владимировича «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки (Саратов, 2022. - 64 с.).

Конституционные поправки и введение в Основной закон государства категории «единая система публичной власти» повлекли за собой не только активное преобразование законодательства, направленное на консолидацию государственных органов разных ветвей власти, видов государственного управления и уровней правового регулирования, но и корректировку научных взглядов и векторов научных исследований. Тема диссертации А.В. Колесникова актуальна и предопределена самим ходом развития России, а научное исследование вызвано не только влечением к анализу нового, но и стремлением к формированию в условиях новых подходов оптимальной концепции взаимодействия государства и местного самоуправления, основанной на принципах единства власти, но с учетом организационной обособленности органов местного самоуправления, основанной на ст. 12 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. Это вытекает из простой по смыслу, но сложной с точки зрения реализации, цели диссертации, заключающейся в «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. 9), которой в полной

мере соответствуют задачи, решенные диссертантом, и для реализации которой автор использует многогранный перечень диалектических научных методов.

Андрей Владимирович Колесников подвергает анализу не только нормативные акты и различные эмпирические источники. Исследование основано на трудах ученых-философов и юристов, посвятивших свою жизнь творческим поискам, разработкам и правовым конструкциям в различных сферах юриспруденции, научные разработки которых еще долгое время будут источником академического вдохновения и ориентиром достижения для ученых-юристов.

Одним из достоинств работы является сравнительная характеристика отечественной системы местного самоуправления с действующими нормативными установками реализации муниципального управления в странах с развитой и давно сформированной моделью публичной власти.

Положения, выносимые на защиту, представляют собой логичную и стройную конструкцию, в случае реализации которой действительно будет достигнута организационная обособленность органов местного самоуправления в единой системе публичной власти. Диссертант дает ряд авторских определений (с. 15), не без оснований предлагает разделить понятия «система» и «структура» органов местного самоуправления (с. 16, 34-35); классифицирует модели муниципального управления (с. 16-17, 35); предлагает упорядочить формы государственного участия в организации органов местного самоуправления (с. 20, 36-39), совершенствования правового статуса муниципальных служащих (с. 20) и лиц, замещающих муниципальные должности (с. 21-23); выявляет механизмы влияния на организацию муниципальной власти в избирательном законодательстве (с. 20-21); с точки зрения организации власти исследует формы ответственности, применяемые в системе местного самоуправления (с. 23-24); предлагает отличный от нормативного взгляд на состав компонентов публичной власти (с. 29-30) и место местного самоуправления в ней (с. 30-31); выявляет, анализирует и определяет принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления (с. 31-32); исследует не только вертикальные

механизмы единства власти, но и основы горизонтального взаимодействия и единства органов местного самоуправления разных муниципальных образований между собой (с. 32). В настоящее время многими учеными отмечается отход законодателя от устоявшейся в юриспруденции терминологии. Диссертант обосновано уделяет этой проблеме внимание и делает правильные предложения по унификации и правовому закреплению основного массива терминов для их однообразного применения в разных отраслях права и нормативных правовых актах (с. 33).

Интересной представляется позиция, требующая несомненно отдельного диссертационного исследования, по вопросам организации власти в федеральной территории (с. 41) и иных территориях с «особыми экономическими преференциями» (с. 42-43). Действительно передача большинства публичных полномочий органов власти управляющим компаниям не вписывается в концепцию ст. 3 Конституции РФ и должна применяться не массово, а ограниченно и очень продуманно.

Следует согласиться с мнением автора о переизбытке влияния главы субъекта РФ на удаление главы муниципального образования в отставку, поскольку эта ответственность по своей сути нацелена на разрешение внутренних конфликтов между депутатами как представителями населения и главой муниципалитета, как высшего должностного лица, отвечающего за развитие муниципального образования и реализацию его компетенции (с. 45-46).

Отдельного внимания заслуживает предложение соискателя о принятии Кодекса публичной службы (с. 49).

В целом, учитывая участие автора в реализации государственных контрактов с Государственной Думой РФ и разных экспертных советах, а также значительное количество публикаций, следует признать респектабельность апробации результатов исследования.

Вместе с тем, в условиях существующих внешних угроз, представляется сомнительной идея автора о деполитизации органов местного самоуправления, поскольку современные вызовы влекут, преимущественно, консолидацию и

политизацию системы публичной власти. Однако и такая спорная позиция диссертанта, основанная на зарубежном опыте, заслуживает внимания и осмысления.

Таким образом, исходя из содержания автореферата, диссертационное исследование «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты» представляет собой единолично выполненную, самостоятельную научно-квалификационную, творческую работу, направленную на решение актуальной задачи для науки муниципального права. Работа соответствует 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 искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки.

«04» декабря 2022 года

Лупарев Евгений Борисович

доктор юридических наук
(12.00.14 – Административное право,
финансовое право, информационное право),
профессор, заведующий кафедрой
конституционного и административного права,
заместитель декана по научной работе
юридического факультета им. А.А. Хмырова
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Контактная информация:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Кубанский государственный университет» Юридический факультет имени А.А. Хмырова
350063, г. Краснодар, ул. Рашпилевская, 43, каб. 6.
Сайт: http://law.kubsu.ru/ E-mail: kafedrakiap.21@mail.ru Телефон: +7 (861) 262-35-09

В диссертационный совет 24.2.390.02
на базе федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Саратовская
государственная юридическая академия»
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104,
зал заседаний диссертационных советов

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Колесникова Андрея Владимировича на тему «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Представленная Андреем Владимировичем Колесниковым диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук, выполнена на актуальную в теоретическом и прикладном отношении тему и посвящена одной из важнейших проблем современного правового регулирования – формированию устойчивого аппарата публичного управления, важной составляющей которого являются органы местного самоуправления.

Современные изменения в сфере государственного и связанного с ним негосударственного управления, обусловленные конституционными преобразованиями в нашей стране, диктуют необходимость поиска оптимальных форм и методов организации органов местного самоуправления как одного из составных уровней публичной власти и управления.

Актуальность темы исследования подтверждена теоретическими, правовыми и организационными проблемами, сформулированными автором в автореферате. Рецензент поддерживает диссертанта в том, что «нормативная модель новой единой системы публичной власти, закрепленная в отраслевом законодательстве должна строиться взвешенно и обоснованно с учетом научного и профессионального объективного толкования системного единства

конституционных норм, которые помимо «единения власти», предусматривают ее разноуровневость и организационную самостоятельность органов местного самоуправления …» (с. 5, 6).

Исследование правовых и организационных основ деятельности органов местного самоуправления в единой системе публичной власти интересны тем, что автором сформулированы важные для понимания сущности рассматриваемых явлений понятия «единая система публичной власти», «органы единой системы публичной власти», «органы местного самоуправления», «принципы взаимодействия органов публичной власти» (с. 15, 16) и др.

Диссертантом охарактеризованы современные теоретико-методологические подходы к пониманию сущности и содержания органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, проанализированы принципы правового регулирования органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, выявлены основные направления развития законодательства в рассматриваемой сфере, раскрыто содержание механизма правового регулирования порядка организации модели муниципального управления, исследован порядок формирования перечня органов местного самоуправления и их внутреннего устройства, обоснованы критерии разграничения полномочий государства и прав населения муниципального образования на определение структуры органов местного самоуправления и др.

Все это свидетельствует о комплексном характере представленного исследования, в котором рассмотрены основные аспекты организационно-правовых проблем функционирования органов местного самоуправления в единой системе публичной власти в современных реалиях конституционных преобразований в нашей стране.

Комплексность исследования подтверждает и объем изученных автором правовых и теоретических источников, анализ отечественного и зарубежного опыта правового регулирования и организации функционирования органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, а также обширный фактографический материал, собранный автором на различных этапах

исследования и представленный статистическими данными, аналитическими материалами по проблемам местного самоуправления, отечественными и зарубежными публикациями.

Заслуживают высокой оценки обоснованные диссертантом выводы предложения по совершенствованию правового регулированию в рассматриваемой сфере, в том числе о необходимости:

- деполитизации муниципальной власти;

- генерирования единой системы государственного участия в организации муниципального управления в законодательстве о местном самоуправлении;

- прекращения деятельности согласительных комиссий как несоответствующих конституционным принципам организационной обособленности органов местного самоуправления, самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления;

- конкретизации статуса муниципального служащего как должностного лица путем прямого указания его наличия в должностной инструкции или в штатном расписании местной администрации;

- отмены ряда оснований ограничений выдвижения гражданами своих кандидатур на выборные должности;

- исключения конкурсного способа замещения должности главы муниципального образования из комплекса вариантов замещения выборных должностей на муниципальном уровне;

- законодательного закрепления квалификационных требований и ценза оседлости к главе муниципального образования и депутатам представительного органа местного самоуправления;

- введения дополнительных оснований ответственности, применяемой Президентом Российской федерации к главе субъекта Российской Федерации за неисполнение либо ненадлежащее исполнение законодательства о местном самоуправлении.

В целом диссертационное исследование А.В. Колесникова отличает высокая обстоятельность выводов, предложений и рекомендаций, которые, несомненно,

могут должны быть использованы при совершенствовании законодательства о местном самоуправлении, а также их практической правоприменительной деятельности.

Вместе с тем, ряд выводов автора носит дискуссионный характер. В частности, спорными представляются следующие выводы диссертанта:

1. О том, что существующая в территориях с особыми экономическими преференциями, система управления не отвечает конституционной конструкции осуществления публичной власти, поскольку предусматривает передачу большинства полномочий по решению вопросов местного значения и предметов ведения органов государственной власти субъектов РФ управляющим компаниям (с. 18). По мнению рецензента, такое состояние дел ни в коем случае не противоречит конституционным положениям, а наоборот является реальным действующим механизмом решения вопросов местного значения на территориях, имеющих повышенное социально-политическое и экономическое значение.

2. О необходимости замены наименования меры «предупреждение», применяемой в качестве ответственности депутатов муниципального и регионального уровня, на «замечание». По мнению рецензента, понятие «предупреждение» является весьма устоявшимся в отечественном законодательстве и имеет вполне определенное содержание. В свою очередь смысл и содержание понятия «замечание» является менее определенным, что может стать причиной расширительного его толкования и усилению административной дискреции в правоприменительной деятельности (с. 23).

3. О выведении главы субъекта Российской Федерации из всех стадий процесса удаления главы муниципального образования в отставку и введения процедуры обязательного судебного контроля применения этого вида ответственности (с. 24). По мнению рецензента, полное отстранение главы субъекта Российской Федерации от процесса отставки главы муниципального образования представляется недопустимым и нецелесообразным в силу положений ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации. Конституционные положения о единстве системы публичной власти обусловливают необходимость

сохранения механизмов влияния главы субъекта Российской Федерации на состояние муниципального управления, в том числе и посредством участия в решении вопроса отставки главы муниципального образования.

Высказанные замечания касаются частных аспектов исследования и не влияют на высокую оценку проделанной диссертантом работы.

Анализ автореферата позволяет утверждать, что диссертация А.В. Колесникова на тему «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задач, имеющих важное значение для дальнейшего развития юридической науки. Диссертация соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, а ее автор – Колесников Андрей Владимирович – заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по указанной специальности.

Профессор кафедры административно-правовых дисциплин федерального казенного образовательного учреждения высшего образования «Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний», доктор юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

Нагорных Роман Вадимович

« 11 » ноября 2022 года

Нагорных Роман Вадимович,
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования «Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний», 160002, г. Вологда, ул. Щетинина, д. 2
Тел.: +7 (911) 543-44-44, E-mail: nagornikh-vipe@mail.ru

ПОДЛИННОСТЬ ПОДПИСИ
Нагорных Р.В.
ЗАВЕРЯЮ
Начальник секретариата
11 11 2022 г.

Отзыв

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

Представленная к защите диссертационная работа Колесникова А.В. является комплексным научным исследованием, которое характеризуется актуальностью, теоретической и практической значимостью тематики, концептуальной стройностью и завершенностью научного анализа.

Проведенное автором исследование актуальных теоретических проблем парадигмы муниципальной власти в единой системе публичной власти, исследование основополагающих принципов взаимодействия муниципальной власти с государственной властью представляет значительный научный интерес своей системностью и целевой направленностью. Автором правомерно отмечается, что появление новых конституционных категорий и дополнительных прав государства требуют не просто их понимания. Необходимо теоретическое осмысление понятия «единая система публичной власти», обнаружение последствий дальнейшего единения органов государственной и муниципальной власти в условиях основания на ст.12 Конституции РФ организационной обособленности органов местного самоуправления (с.4). Это подчеркивает и как научную, так и практическую значимость темы исследования.

Ознакомление с авторефератом А. В. Колесникова позволяет сказать, что в работе представлена авторская концепция исследования теории и практики организации и деятельности органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, что позволило диссертанту выработать такую теоретико-правовую модель публичной власти, в которой органы государственной власти интегрированы с самостоятельными, организационно-обособленными органами местного самоуправления. Концепция исследования сформулирована на основе доктринальных источников, имеющейся в настоящее время практики регулирования отношений в рассматриваемой сфере. Обозначенные автором проблемы

требуют своего разрешения, необходимо формирование целостной концепции муниципального управления и самоуправления.

Все это и предопределило цели диссертационного исследования, на достижение которых и направлены обозначенные в работе задачи. Содержание автореферата дает основание сказать, что цели, поставленные автором, достигнуты, а задачи исследования реализованы. Основные положения, выносимые на защиту, обладают научной новизной.

Интересны подходы автора к раскрытию теоретической концепции публичной власти и рассмотрению местного самоуправления как одного из важных компонентов публичной власти (с.28-30).

В свете поправки, внесенной в Конституцию РФ в 2020 году о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти, большое значение имеет в работе глава 2, в которой раскрываются основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, исследуются принципы такого взаимодействия. Это позволит создать научно-теоретическую основу для оптимизации такого взаимодействия, выделяя его формы и направления.

Соискателем достаточно скрупулезно в главе 4 рассмотрено взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в процессе формирования властных структур (с.36-40).

Заслуживает внимания авторская классификация моделей местного самоуправления, которая позволила бы субъектам РФ выбирать (с учетом особенностей их территории, хозяйственного комплекса, численности населения) ту или иную «привлекательную модель муниципального управления» (с.16-17). В работе имеются и другие предложения автора, имеющие научное и практическое значение.

Справедливо отмечая достоинства диссертации А .В. Колесникова, тем не менее, хотелось бы обозначить и некоторые, уточняющего характера, положения.

Во-первых, следует согласиться с тем, что конкурсный способ избрания главы МО представительным органом не может быть приравнен к выборам, а конкурсный глава не может считаться выборным должностным лицом (с.40). Тем более, что он выступает представителем 2 уровня. При этом диссертант предлагает конкурсный способ замещения должности главы муниципального

образования исключить из комплекса вариантов замещения выборных должностей на муниципальном уровне (с22). А какие варианты, по мнению автора, следует в этом комплексе оставить и насколько они будут эффективными с позиции оценивания их населением муниципального образования?

Во-вторых, автор предлагает ввести должность заместителя депутата (с.23). Но из содержания автореферата неясно, каковы будут его функциональные обязанности? Или это на тот случай, когда основной депутат выбыл и чтобы не проводить выборы вместо выбывшего депутата и пригодится заместитель, который и займет место выбывшего?

В-третьих, поддерживая предложение диссертанта о необходимости исключения главы субъекта РФ из всех стадий удаления главы МО (с.45), желательно уточнить, на каких стадиях и как в этом процессе будет осуществляться процедура обязательного судебного контроля?

Все вышесказанное требует дополнительного обсуждения и ни в коей мере не влияет на общую положительную оценку диссертационного исследования А.В. Колесникова.

По совокупности квалификационных требований (актуальность, научная новизна, корректность использования выбранных методов исследования, практическая значимость, публикация основных результатов исследования) работа соответствует требованиям, предъявляемым к докторским диссертациям, а её автор – Колесников Андрей Владимирович- заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2.-Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Профессор Уральского государственного 04.12.2022 г.

юридического университета им. В. Ф. Яковлева

доктор юридических наук, профессор А.Т.Карасев

Карасев Анатолий Тиханович
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева» (УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева)
620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21
+7 (343) 374-27-99
kanc@usla.ru

ОТЗЫВ

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

*Актуальность и своевременность исследования.*Конституцией Российской Федерации гарантируется местное самоуправление как необходимый и неотъемлемый элемент функционирования правового и демократического государства. При этом, отражая мировые тенденции, заложенные, прежде всего, Европейской Хартией местного самоуправления, в России местное самоуправление объявляется самостоятельной и независимой самоуправляющейся единицей, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако в 2020 году в тексте Конституции Российской Федерации появилась правовая норма, которая, нельзя не сказать, отражает сложившуюся российской данность в данной сфере, однако именно с этого времени де-юре органы местного самоуправления являются частью системы органов публичной власти.

Таким образом, публично-правовой статус органов местного самоуправления, обусловлен его особой правовой природой, что, в свою очередь, актуализирует потребность доктринальной и практической оценки сложившегося правового состояния. Другими словами, появление у местного самоуправления нового правового статуса, его юридическое «повышение» до уровня публичной власти предопределяет и новый виток в развитии теоретико-правовых основ, отражающих его характеристики в данном контексте.

Поэтому концептуальное научное осмысление организационно-правовых основ функционирования органов местного самоуправления в

единой системе публичной власти является своевременной и актуальной задачей правовой науки. Исследование указанного аспекта во взаимосвязи с иными элементами системы органов публичной власти, позволило автору сформулировать концепцию муниципального управления, при которой каждый орган местного самоуправления будет интегрирован в единую систему публичной власти, что логично отражено в сформулированной автором *цели диссертационной работы* и раскрывающих направления обозначенной концепции *задачах* (стр. 9-11).

Структура диссертации соответствует цели и задачам, выдвинутым соискателем. Автором последовательно и всесторонне исследованы следующие научные аспекты в рамках заявленной темы: сформулирована теоретическая концепция публичной власти, сформированы научные подходы, определяющие местное самоуправление как компонент единой системы публичной власти, объяснен генезис государственной политики в области местного самоуправления и современная государственная парадигма муниципальной власти, сформулированы принципы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, показана критическая позиция в отношении отдельных категорий муниципального права, определены правовые основы формирования системы и структуры органов и должностных лиц местного самоуправления, определены основные направления, цели и итоги взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в процессе формирования муниципальных властных структур, определены особенности организации публичной власти на территориях с особым правовым, в том числе экономическим режимом: федеральных территориях, городах федерального значения, ЗАТО и других, определена роль органов государственной власти в процессе привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и другие.

Таким образом, опираясь на содержание автореферата, можно сделать вывод о том, что А.В. Колесниковуудалось успешно справиться с поставленными целью и задачами.

Правильно определен *объект и предмет исследования*, подробно описана *методологическая основа* диссертации (стр. 12).

*Личный вклад*А.В. Колесниковасостоит в самостоятельном получении научных результатов, которые способствуют развитию публично-правовой науки и характеризуют *научную новизну диссертационного исследования.* В автореферате диссертации обращают на себя внимание следующие положения, *обладающие новизной и имеющие теоретическое и практическое значение для правовой науки:*

- в параграфе 1.1 диссертации автор выводит определение «единой системы органов публичной власти», данная категория является основополагающей как для представленной научной работы, так и для публично-правовой науки в целом, поскольку является фундаментальной конституционно-правовой категорией, требующей научного осмысления в связи с недавней модернизацией конституционного законодательства (стр. 28).

- выглядят логичными и достаточно убедительными и иные теоретические конструкции, представленные, в том числе в первом положении, выносимом на защиту (стр. 15,16). Они являются методологическимфундаментом работы, составляют теоретическо-правовой каркас ее концепции;

- развивают теоретические представления о местном самоуправлении и его роли в системе органов публичной власти и выделенные автором модели местного самоуправления (стр. 16,17).

- заслуживают внимания и практические рекомендации автора, направленные на совершенствование отдельных элементов правового статуса органов местного самоуправления и их должностных лиц, которые могут способствовать их наиболее эффективной деятельности по решению

вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, переданных имна основании закона (положение 4, 6,7);

- рассматривая правовой статус муниципального служащего А.В. Колесников приходит к выводу о том, что он требует дальнейшего совершенствования посредством безусловного признания муниципального служащего должностным лицом. Данный вывод имеет определённое как теоретическое, так и практическое значение, помогает уяснить особенность осуществления деятельности муниципальным служащим;

- стоит особо выделить ту часть исследования (глава 5), которая посвящена особенностям организации публичной власти на территориях с особым правовым режимом. Таких территорий в современном российском законодательстве выделяется большое число, на всех них специальными законодательными актами устанавливается особый режим публично-правового управления, при этом уже сложилась практика снижения роли органов местного самоуправления в осуществлении публичного управления на данных территориях. Автор не просто подметил и констатирует данную тенденцию, а последовательно и четко стоит на позициях развития полномочий органов местного самоуправления на данных территориях (стр. 41). Выводы и предложения диссертанта в этой связи достаточно аргументированы, в том числе приводится богатый опыт зарубежных стран в данной сфере.

Это далеко не полный перечень важных научных выводов, сделанных в ходе исследования и отраженных в представленном автореферате. Представленные в автореферате основные положения, выносимые на защиту, а также наиболее существенные выводы диссертационного исследования свидетельствуют о проведении большой научно-исследовательской работы.

Спорные моменты. Как в любой научной работе имеются некоторые спорные моменты, а некоторые выводы представленного исследования подлежат уточнению.

1. Целью работы, обозначенной на странице 9 автореферата, является «формирование концепции муниципального управления, при которой каждый… орган местного самоуправления, входящий в систему органов местного самоуправления, будет интегрирован в единую систему органов публичной власти как необходимый равноценный элемент всей конструкции, построенной на единых принципах». Хотелось бы уточнить: какие именно организационно-правовые аспекты деятельности органов местного самоуправления являются содержанием авторской «концепции муниципального управления».

2. Автор достаточно широко оперирует различного рода категориями, которые не все являются легально выраженными, общепринятыми в правовой науке и однозначны для понимания, что в определённой степени затрудняет восприятие авторской идеи. В ходе публичной защиты предлагается объяснить следующие термины: «непосредственная публичная власть» (стр. 15), «компонент единой системы публичной власти» (стр. 29), «вертикализация публичной власти» (стр.32), «горизонтальное единение органов местного самоуправления» (стр. 32).

Однако данные замечания не умаляют важность и значимость проведенного исследования.

Идеи, представленные в работе, прошли широкую научную апробацию. Опубликованные работы отражают основные научные положения и результаты диссертации. Автор имеет 122 научных публикации, из которых 32 статьи единолично и 6 в соавторствеопубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ.

Общий вывод: диссертация Колесникова Андрея Владимировича «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», представляет собой научно-квалификационную работу, соответствующую критериям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, установленным п.п. 9-11, 13, 14 Положения о присуждении ученых

степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842 (ред. от 26.09.2022), имеет важное значение для развития государственно-правовой науки. Андрей Владимирович Колесников заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Отзыв подготовлен доктором юридических наук профессором кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского» Аверьяновой Натальей Николаевной.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «СГУ имени Н.Г. Чернышевского» (протокол № 4 от 10 ноября 2022 г.).

Заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права,
декан юридического факультета
ФГБОУ ВО «Саратовский
национальный исследовательский
государственный университет
имени Н.Г. Чернышевского»,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
Почетный работник сферы образования Российской Федерации

_____ **Галина Николаевна Комкова**

«10» ноября 2022 г.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» (ФГБОУ ВО «СГУ»). Почтовый адрес: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83. Тел.: +7 (8452) 26-16-96. Факс: +7 (8452) 27-85-29. Адрес электронной почты ректора rector@sgu.ru Адрес сайта в сети Интернет: www.sgu.ru.

Информация о кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»: 410000, г. Саратов, ул. Вольская, д. 10а, к. 506а т. +8(8452) 22-51-18. Email: kmp_jurid@ sgu.ru

Подпись Г.Н. Комкова заверяю
Ученый секретарь И.В. Федулова
доцент
17 11 2022

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

Результатом проведённой в 2020 году конституционной реформы стало развитие гарантий самостоятельности местного самоуправления при передаче отдельных государственных полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления, а также конституционализация положений о встраивании местного самоуправления в единую систему публичной власти для достижения большей эффективности и результативности деятельности органов публичной власти. Построение единой системы публичной власти при сохранении организационной самостоятельности местного самоуправления позволит в значительной мере разрешить накопившиеся проблемы, связанные с эффективностью и результативностью органов публичной власти, в том числе проблемы, сложившиеся вокруг делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Вместе с тем, комплекс проблем совершенствования механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления требуют анализа тенденций не только состоявшегося конституционно-правового регулирования системы единой публичной власти, но и формирования доктринальных аспектов выявления публично-правовой природы органов местного самоуправления. С учетом изложенного избранная диссертантом тема исследования на сегодняшний день является актуальной, и, кроме того – практически значимой.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, содержащихся в автореферате диссертации, подтверждается удачным выбором общенаучных и специальных методов исследования, достаточной нормативной и теоретической базой, убедительной апробацией результатов научной работы.

Содержание автореферата соответствует содержанию диссертации и отражает основные положения, выносимые на защиту. Выводы, сделанные автором исследования логичны, последовательны и соответствуют результатам исследования.

Поставленная в исследовании цель формирования 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, была достигнута посредством решения ряда задач, направленных на выработку практических предложений комплексного изменения законодательства и ориентированных на результат - изменение концепции местного самоуправления в единой системе публичной власти. При этом диссертационная работа выстроена логически последовательно, ее структура соответствует целям и задачам исследования.

Основное содержание работы, отраженное в автореферате, убеждает в достоверности и практической значимости результатов исследования.

Принимая во внимание условия формирования законодательства о единой системе публичной власти, некоторые правовые категории требуют нового научного осмысления, в связи с чем, заслуживает внимание авторская формулировка категориального аппарата исследования. Автором раскрыты такие понятия, как «единая система публичной власти», «органы единой системы публичной власти», «принципы взаимодействия органов публичной власти», не имеющие на сегодняшний день своего единообразного понимания в юридической науке и практике. Стоит отметить, что практическая реализация

используемых правовых категорий напрямую зависит от качества их детализации в отраслевом законодательстве.

Предложена авторская классификация моделей местного самоуправления, а также конструкция взаимодействия органов публичной власти различных территориальных уровней государственной власти между собой и органами местного самоуправления с помощью «системы одного окна», предусматривающей формирование в структуре федеральных и региональных органов исполнительной власти специальных министерств.

По мнению некоторых исследователей, применение конкурсных процедур в процессе избрания главы муниципального образования фактически ограничивает принцип народовластия там, где он должен проявляться в наибольшей степени. Автор диссертации предлагает ряд дополнительных аргументов в пользу исключения из комплекса вариантов замещения выборных должностей на муниципальном уровне замещение должности главы муниципального образования на конкурсной основе.

Заслуживают внимания и поддержки предлагаемые автором концептуальные изменения системы организации местного самоуправления, направленные на оптимизацию муниципального управления и унификацию организации публичной власти в целом. Вместе с тем, с учетом сложившейся в России региональной практики в области государственного и муниципального управления, в юридической науке и практике все чаще возникают дискуссии по проблеме гармонизации норм федерального законодательства, в связи с чем автору исследования предлагается высказать свою позицию по следующему вопросу: возможно ли произвести качественное реформирование в системе публичных органов управления, отвечающее должным образом на вызовы государственного и муниципального управления в нынешних тенденциях, с учетом текущего геополитического климата?

Содержание автореферата свидетельствует о том, что диссертация А.В. Колесникова обладает признаками актуальности, научной новизны, теоретической и практической значимости и может быть охарактеризована как научно-квалификационная работа, в которой содержится решение научной задачи, имеющей существенное значение для конституционно-правовой науки. Автореферат отвечает требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а его автор – Колесников Андрей Владимирович – заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. - публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв утвержден на заседании кафедры государственного и административного права юридического института ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» 10 ноября 2022 года (Протокол № 3).

Зав. кафедрой государственного и административного права Юридического института ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева», к.ю.н., профессор **В.В. Полянский**

Виктор Владимирович Полянский

ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева»,
443086 г. Самара, Московское шоссе, 34
Тел. моб: 89277121155, раб.: 8 (846) 3379949
E-mail: ikafedra@gmail.com

Подпись Полянского В.В. удостоверяю
Начальник отдела кадрового обеспечения деятельности
Ученых советов Самарского университета
Васильева И.П.
11 ноября 2022 г.

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

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

Актуальность диссертационного исследования А.В. Колесникова не вызывает сомнений. Выяснение сущности единой системы публичной власти и определения в ней места органов местного самоуправления в первую очередь обусловлено внесением в 2020 году в Конституцию Российской Федерации поправок. Последние в значительной степени изменяют формы взаимоотношений муниципальной власти с властью государственной и объективно предопределяют трансформацию определенной части элементов правового статуса органов местного самоуправления.

Поправки в Конституцию России больше породили вопросов, нежели внесли ясность относительно необходимости очередной реформы местного самоуправления и содержания концепции государственной политики в области муниципально-правовых отношений.

Актуальность темы рассматриваемой диссертационной работы обуславливается и необходимостью теоретического осмысления понятия «единая система публичной власти», дальнейшего прогнозирования правовых и иных последствий реализации конституционной нормы, допускающей участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления.

Бесспорно, докторант прав в том, что конституционные поправки порождают новый этап реформирования всего российского управления, направленного на единение, централизацию и укрепление вертикали власти

(с.5), а также предусматривают необходимость интеграции органов местного самоуправления в единую систему публичной власти и, как следствие, изменение действующего законодательства в сфере функционирования муниципальной власти.

Нельзя не согласиться и с мнением соискателя, согласно которому нормативная модель новой единой системы публичной власти, закрепленная в отраслевом законодательстве должна строиться взвешенно и обоснованно с учетом научного и профессионального объективного толкования системного единства конституционных норм, которые помимо «единения власти», предусматривают ее разноуровневость и организационную самостоятельность органов местного самоуправления, отрицающую полную доминацию государства в процессе организации муниципальной власти и формирования органов местного самоуправления (с.5-6).

Полагаем, что автор прав в том, что вышеуказанные принципы не характерны в полной мере для построения власти и ее осуществления. Было бы неверным говорить и о том, что существующая концепция формирования и организации деятельности органов местного самоуправления прогрессивна и ведет исключительно к оптимизации муниципального управления (с.6), учитывая к тому же современную государственную парадигму муниципальной власти, которая, как справедливо отмечает диссертант, выражается в стремлении государства к усилению централизации и встраиванию местного самоуправления в вертикаль власти (с.31).

Диссертационное исследование А.В. Колесникова представляется весьма своевременным, принимая во внимание внесение в парламент нашей страны проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Таким образом законодатель получает возможность учесть сформулированные юридической наукой подходы по обеспечению гармоничного включения органов местного самоуправления в единую

систему публичной власти еще на стадии рассмотрения проекта закона в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

С позиции сказанного, диссертационное исследование Андрея Владимировича Колесникова посвящено актуальной и имеющей важное теоретико-прикладное значение теме.

Содержание автореферата свидетельствует о стремлении соискателя к всестороннему и максимально глубокому анализу обозначенной темы диссертации, что отчасти подтверждается логичной структурой исследования, включающего в себя два раздела, объединяющих 8 глав. К несомненному достоинству работы относится удачное сочетание научно-теоретических и методологических подходов с анализом сложившейся в сфере местного самоуправления практики. Наибольший интерес представляют 2 и 4 главы диссертации, в которых в большей мере анализируется современное положение органов местного самоуправления через призму действующего законодательства и необходимости внесения многочисленных изменений в последнее.

Основные выводы и положения, выносимые на защиту (с.15-24), являются взаимосвязанными, достаточно полно обоснованными, обладают научной новизной; достоверность результатов исследования обеспечивается обширной эмпирической, нормативной и источниковой базой.

Безусловно, что исследование значительного массива научных публикаций (803 ед.), часть из которых относятся к числу информационно-аналитических материалов о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации в тот или иной период, а 18 источников являются источниками на иностранных языках, является достоинством работы. К тому же автор провел глубокий и детальный анализ более 180 нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней, что позволило в конечном итоге высказать несколько десятков предложений по внесению изменений в отдельные федеральные законы, большая часть которых заслуживает внимания. А изучение материалов судебной практики

значительно оживляет диссертационную работу и позволяет полновесно аргументировать и обосновать автору свои выводы.

Диссертант полностью справился с достаточно широким кругом поставленных научных задач. В работе в силу слабой разработанности данной темы содержится множество новелл, которые имеют значительный научный потенциал и могут являться основой для дальнейших исследований.

В частности, заслуживают поддержки аргументы автора в пользу утверждения о том, что органы местного самоуправления должны быть интегрированы в единую систему публичной власти как равноценный элемент всей конструкции, построенной на основе единых принципов (с.9). Данный тезис красной нитью проходит через всю работу.

Следует согласиться с диссертантом в том, что существующая в территориях с особыми экономическими преференциями система управления не отвечает конституционной конструкции осуществления публичной власти, поскольку предусматривает передачу большинства полномочий по решению вопросов местного значения и предметов ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации управляющим компаниям, которые формируются Правительством Российской Федерации и являются акционерными обществами, то есть коммерческими организациями (с.18).

Заслуживают внимания рассуждения автора о необходимости деполитизации муниципальной власти, чему, по мнению соискателя, будет способствовать:

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

– отмена на муниципальном уровне пропорциональной избирательной системы;

– упразднение политических фракций в представительных органах муниципального образования (с.19).

Возможно, предложение запретить политическим партиям выдвигать кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования излишне категорично, однако, как показывает практика проведения муниципальных выборов, кандидаты от партий имеют весомые преимущества перед самовыдвиженцами, тогда как последние изначально не имеют шансов на победу в избирательной кампании.

Следует поддержать диссертанта в том, что комиссии по определению соответствия квалификации лиц, претендующих на должности местного самоуправления, необходимым требованиям не должны состоять исключительно из государственных должностных лиц. В состав таких государственных комиссий должны входить руководители (или их представители) органов местного самоуправления и независимые эксперты, имеющие специальные знания и квалификацию в соответствующей сфере (с.20).

Небезынтересным представляется предложение докторанта о введении в состав Государственного совета Российской Федерации представителей от местного самоуправления в лице Президента и Исполнительного директора Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)» (с.16).

Важно отметить, что диссертант одним из первых в науке конституционного и муниципального права предпринял попытку выделить модели местного самоуправления, группирующими критериями которых являются субъекты формирования органов местного самоуправления и количественный состав данных органов. Однако предлагаемые автором классификации, на наш взгляд, нуждаются в более точной «разделительной» оценке.

Вместе с тем в работе имеются и дискуссионные положения. В частности, из десятого положения, выносимого на защиту (с.20), не достаточно явственно вытекает суть предложения о необходимости указания статуса должностного лица в штатном расписании или должностной

инструкции, учитывая, что конечное принятие решения о привлечении лица к ответственности в конечном итоге будет принимать суд или орган исполнительной власти.

Однако данное замечание не влияет на общую положительную оценку работы, в которой содержится ряд ценных предложений и рекомендаций, которые могут быть полезны при совершенствовании действующего федерального и регионального законодательства в области местного самоуправления, а также другие рассуждения автора, обогащающие теорию муниципального права.

Судя по автореферату, диссертация А.В. Колесникова «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты» соответствует специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки и отвечает критериям, предъявляемым к диссертационным исследованиям на соискание ученой степени доктора юридических наук, закрепленным в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2003 г. № 842 (ред. от 11.09.2021 г.) «О порядке присуждения ученых степеней».

Диссертация является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение. Материал изложен на высоком уровне в соответствии с логикой проведенного исследования. В целом, изучение автореферата позволяет сделать вывод о наличии научной новизны, теоретической и практической значимости результатов диссертационного исследования. Выдвигаемые для защиты положения и результаты свидетельствует о личном вкладе автора в науку конституционного и муниципального права.

Следовательно, автор диссертации – Колесников Андрей Владимирович – по результатам публичной защиты заслуживает

присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен доцентом кафедры государственного и административного права юридического института ФГБОУ ВО «МГУ им. Н.П. Огарёва», кандидатом юридических наук, доцентом М.В. Масловской.

Отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры государственного и административного права юридического института ФГБОУ ВО «МГУ им. Н.П. Огарёва» 25 ноября 2022 года (протокол заседания № 3).

Заведующий кафедрой
государственного и
административного права
юридического института
ФГБОУ ВО «МГУ им. Н.П. Огарёва»,
канд. юрид. наук, доцент О.О. Томилин

Контактная информация:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва», юридический институт
430005, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Полежаева, д. 44 (учебно-лабораторный корпус № 29).
Телефон: +7(8342) 29 05 75
E-mail: fac-jur@adm.mrsu.ru
Сайт: https://mrsu.ru/ru/

Заведующий кафедрой государственного и административного права
кандидат юридических наук, доцент Томилин Олег Олегович

Доцент кафедры государственного и административного права
кандидат юридических наук, доцент Масловская Мария Владиленовна