

На правах рукописи



Корсун Ксения Ивановна

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ
И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
СОДЕРЖАНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2022

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Уральский юридический институт МВД России»

Научный руководитель **Карасев Анатолий Тиханович**,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева»

Официальные оппоненты **Астафичев Павел Александрович**,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет МВД России»

Мещеряков Александр Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры философии, иностранных языков и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел ФГКУ ДПО «Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России»

Ведущая организация Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Сибирский федеральный университет»

Защита состоится « 16 » июня 2022 г. в 15:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.19, созданного на базе ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)», по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 78 Б, корп. 5, ауд. 401.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»: <https://www.susu.ru/ru/dissertation/d-21229819/korsun-kseniya-ivanovna>

Отзыв на автореферат просим высылать по адресу 454080 г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76, каб. 240 ФГАОУ ВО ЮУрГУ (НИУ) Юридический институт, диссертационный совет Д 212.298.19.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2022 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Т.И. Ястребова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. 2020 год стал новой отправной точкой для теории и практики отечественного конституционализма. Впервые в Конституцию Российской Федерации внесены поправки, которые значительно корректируют политическую и социальную жизнь государства и общества, знаменуя новый этап развития публичной власти в России.

Конституционная реформа сформировала новые векторы взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением в системе единой публичной власти. Согласно положениям части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Однако принятые во исполнение поправок Федеральные законы от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» содержат различные подходы к трактовке системы единой публичной власти и взаимодействию ее элементов.

Реформирование публичной власти в 2020–2021 годах ставило целью оптимизировать процесс взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в интересах населения страны. Однако проведенный анализ показывает, что указанная цель не была достигнута. Конституционные поправки, обозначенные выше федеральные законы, а также Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ свидетельствуют о доминировании административного государственного управления на местах, в связи с чем взаимодействие подменяется государственным воздействием на местное самоуправление.

Местное самоуправление является фундаментом жизни граждан Российской Федерации и одной из главных основ любого демократического строя. Однако законодательные новеллы в определенной мере игнорируют данные положения. Так, отказ от

¹ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»: внесен в Государственную Думу Российской Федерации 16 декабря 2021 г. сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 22.01.2022).

организации поселенческого уровня местного самоуправления, повсеместное отстранение населения от избрания глав муниципальных образований и, наоборот, контроль в этом вопросе субъектов Федерации, в том числе легальная возможность последних участвовать в решении задач местного самоуправления, ведет к отрыву местной власти от населения и контролю государственной власти за местным самоуправлением.

В современных реалиях положения статьи 12 Конституции Российской Федерации, дававшие надежду на самостоятельный и приближенный к населению уровень публичной власти, становятся практически недостижимыми. Именно поэтому особую актуальность приобретает научный поиск оптимальных способов взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Степень научной разработанности темы. В конституционно-правовой и муниципально-правовой доктринах вопросы регулирования взаимодействия государственной власти и местного самоуправления не раз являлись предметом научных исследований Д.А. Авдеева, П.А. Астафичева, А.В. Безрукова, В.И. Васильева, А.А. Джагаряна, Н.В. Джагарян, А.А. Кондрашева, А.Н. Мещерякова, Н.Л. Пешина, Е.С. Шугриной и др. В разное время учеными поднимались вопросы разграничения компетенций и предметов ведения государственной и местной власти, особенностей правового статуса субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, финансовых отношений между уровнями публичной власти.

Непосредственно отдельным проблемам взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в разное время были посвящены научные исследования Н.И. Соломки (1999 г.), О.А. Сомовой (2003 г.), С.А. Овсянникова (2007 г.), Н.В. Ханова (2008 г.), О.Л. Казанцевой (2011 г.), А.И. Девяткиной (2012 г.), Н.В. Малявкиной (2013 г.).

Однако, не умаляя значения имеющихся научных исследований по данной тематике, отметим, что в указанных работах проблемы, касающиеся юридической природы взаимодействия разных уровней публичной власти, и пути их преодоления исследованы в недостаточно полном объеме.

Более того, указанные исследования проводились до принятия поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года и

последующего реформирования системы единой публичной власти в России и объективно не могли учитывать законодательные новеллы последних лет.

Поэтому, несмотря на имеющиеся исследования государственно-муниципального взаимодействия, комплексное исследование современного состояния данного процесса на основе современного состояния законодательства осуществляется впервые.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего исследования является установление конституционно-правового содержания и форм взаимодействия государственной власти и местного самоуправления на современном этапе развития Российской Федерации. Достижение данной цели предполагает постановку и решение следующих задач:

- обобщение и анализ основных свойств государственной власти и местного самоуправления в системе публичной власти;
- обобщение и анализ правовых основ взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, включая анализ юридической практики Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов;
- обобщение и анализ сущности, принципов и основных направлений взаимодействия государственной власти и местного самоуправления;
- выявление и анализ форм государственно-муниципального взаимодействия на федеральном и региональном уровнях;
- анализ существующих проблем, возникающих при взаимодействии государственной власти и местного самоуправления;
- выявление перспектив и внесение предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства, а также правовых актов органов местного самоуправления в части обеспечения эффективного взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются нормативные правовые акты федерального, регионального и местного уровней, решения Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов, статистические и иные данные с официальных сайтов органов власти в сети Интернет, а также юридическая доктрина и практика, относящиеся к теме исследования.

Теоретические основы исследования. Обновление российского конституционализма, принципов и механизмов организации государственной и местной власти, происходящее в России после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, потребовало переосмысления теоретических основ реформирования системы публичной власти, характера взаимоотношений государственной власти и муниципальных образований, провозглашения и признания местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России и как самостоятельного института публичной власти. На этом фоне особое значение для формирования научной доктрины в исследуемой сфере имеют работы известных российских ученых С.А. Авакьяна, П.А. Астафичева, М.В. Баглая, А.А. Белкина, Т.М. Бялкиной, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Г.И. Грибановой, А.А. Джагаряна, Н.В. Джагарян, В.Д. Зорькина, А.В. Ильиных, А.Т. Карасева, В.В. Киреева, О.А. Кожевникова, А.Н. Кокотова, А.А. Кондрашева, И.А. Кравца, А.Г. Кузьмина, О.Е. Кутафина, А.А. Ларичева, В.А. Лебедева, В.И. Майорова, А.Н. Мещерякова, В.С. Мокрого, С.Г. Наймушиной, И.И. Овчинникова, В.Д. Перевалова, Н.Л. Пешина, Н.В. Постового, А.С. Прудникова, Л.П. Рассказова, А.В. Савоськина, С.Б. Сафиной, Н.С. Тимофеева, Н.Н. Черногора, Л.Т. Чихладзе, В.И. Шкатуллы, Е.С. Шугриной, В.Е. Чиркина и др.

Особое значение для науки конституционного права имеет всестороннее исследование теории и практики российского федерализма и местного самоуправления с учетом отечественного исторического опыта и опыта зарубежных стран. Анализируя различные аспекты продолжающегося реформирования государственно-муниципальных моделей взаимодействия, ученые затрагивают вопросы функционального, организационного и правового взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, например: Н.И. Соломка («Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», 1999), А.В. Безруков («Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», 2001), О.А. Сомова («Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», 2003), Н.В. Кочеткова («Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного

самоуправления: проблемы оптимизации», 2004), Г.Ф. Скрипкин («Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по решению вопросов местного значения», 2006), С.А. Овсянников («Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы», 2007), Н.В. Ханов («Конституционно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», 2008), М.Ю. Дитятковский («Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики», 2008), В.Г. Карташов («Правовой механизм разрешения коллизий в сфере местного самоуправления», 2008), О.Л. Казанцева («Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации», 2011), М.С. Плетникова («Конституционно-правовые аспекты разграничения бюджетных полномочий между органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления в Российской Федерации», 2011), А.И. Девяткина («Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в контексте политики модернизации», 2012), Н.В. Малявкина («Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления», 2013), А.А. Джагарян («Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации», 2013), Н.В. Джагарян («Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация», 2015).

Методологическая основа диссертационного исследования.

Выработка методологии исследования содержания и взаимодействия государственной власти и местного самоуправления выступает в качестве одного из ключевых этапов на пути решения комплекса исследовательских задач.

Учитывая, что государственная власть и местное самоуправление функционируют и развиваются в единой системе государственного управления, приоритетным методом изучения содержания и взаимодействия государственной власти и местного самоуправления является системный метод, в основе которого лежит диалектическое единство общего, особенного и единичного. В

настоящем исследовании как общее рассматривается публичная власть, уровнями которой являются государственная власть и местное самоуправление; как особенное выступает содержание государственной власти и местного самоуправления; как единичное – взаимодействие государственной власти и местного самоуправления.

Возможности системного подхода позволяют выявить взаимосвязь и взаимозависимость уровней публичной власти друг от друга. Однако при исследовании государственной власти и местного самоуправления в системе единого государственного механизма дополнительно использовались структурный, исторический, функциональный и иные подходы.

Особое значение среди всеобщих методов познания отводится диалектическому, герменевтическому и синергетическому методам.

Учитывая специфику настоящего исследования, заключающуюся в анализе и сравнении положений федерального и регионального законодательства, а также нормативных актов муниципальных образований, важное значение отводится общенаучным методам исследования, среди которых преимущественно используется метод контент-анализа.

При исследовании понятия и содержания государственной власти и местного самоуправления применены следующие общелогические методы: анализ, синтез, обобщение, сравнение, аналогия.

Разрабатывая практические рекомендации по совершенствованию федерального и регионального законодательства, автор широко использует метод теоретико-правового моделирования.

Филологический (лингвистический) метод научного познания применялся автором при анализе таких дефиниций, как «публичная власть», «направления взаимодействия государственной власти и местного самоуправления», «формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления» и др.

Широкое применение в исследовании получили специальные юридические методы: формально-юридический, специально-юридический, технико-юридический.

Нормативная и эмпирическая основы диссертационного исследования. Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, законы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты

субъектов Российской Федерации, акты отдельных органов исполнительной власти в Российской Федерации, а также акты органов местного самоуправления. Особое значение в исследовании отводится материалам практики муниципальных образований отдельных субъектов Российской Федерации. Эмпирическую основу исследования составляют материалы решений Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, судов общей юрисдикции, концепции и программы государственного, регионального и муниципального развития территорий Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что на основании проведенного исследования:

– произведено уточнение институционализации взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, обогащающее научную концепцию их функционирования в механизме публичной власти;

– введены в научный оборот авторские подходы к толкованию конституционного института взаимодействия государственных и муниципальных органов с точки зрения институционального и процессуального аспектов;

– предложена авторская система принципов, форм и направлений взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

– на основе анализа регионального законодательства, нормативных актов муниципальных образований и судебной практики сформулированы практические выводы и рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней, регулирующих основания, порядок и формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Научная и практическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в том, что оно, представляя собой научно-квалификационную работу, содержащую решение задачи, имеющей значение для развития конституционно-правового института взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, позволит в дальнейшем использовать теоретические положения и выводы для разработки научных путей оптимизации взаимодействия уровней публичной власти с учетом формирования конституционной основы построения единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Результаты исследования, его основные положения, выводы и предложения в дальнейшем могут быть реализованы в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также применяться в деятельности органов власти при выработке управленческих решений и формировании механизмов взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

1. В целях обеспечения единства толкования категории «публичная власть» предлагается следующее ее определение: это производная от народа и правонаделенная им на осуществление полномочий от своего имени и в своих интересах власть, структурными элементами которой являются государственные и муниципальные органы и их должностные лица.

2. Предложено рассматривать взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления как совместную деятельность, основанную на нормах Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и подзаконных актов, которая осуществляется в определенных направлениях и формах.

3. Установлено, что участие органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления (ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации») порождает правовую неопределённость и в случае расширительного толкования категории «задачи местного самоуправления» может привести к бесконтрольному вмешательству органов государственной власти в сферу деятельности местного самоуправления.

4. В работе обосновывается необходимость законодательного закрепления определения термина «отдельные государственные полномочия», под которыми предлагается понимать государственные полномочия Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, входящие в их компетенцию и передаваемые органам местного самоуправления муниципальных образований законом Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в целях наиболее эффективного осуществления таких полномочий. При этом обосновывается необходимость законодательного закрепления основных принципов наделения отдельными государственными

полномочиями, а именно: законности, добровольности, рациональности, согласованности, финансовой обеспеченности.

5. Имплементируя нормы Европейской хартии местного самоуправления в российское законодательство, предложено рассматривать передачу отдельных государственных полномочий как *право* органов местного самоуправления на их реализацию. В связи с этим в работе обосновывается необходимость проведения процедуры предварительного согласования с органами соответствующего муниципального образования передачи им отдельных государственных полномочий в каждом случае такого наделения.

6. Исходя из конституционных положений о принадлежности власти многонациональному народу и учитывая, что местное самоуправление является формой народовластия, обосновывается необходимость исключения из конструкции статьи 131 Конституции Российской Федерации части 1.1 ввиду ее противоречия сущности и назначению местного самоуправления, при этом предлагается закрепить положение, согласно которому население не только самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления, но и формирует органы местного самоуправления.

7. Анализ конституционно-правовой процедуры разрешения споров и урегулирования разногласий между органами государственной власти и местного самоуправления, регламентированной ст. 62 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», позволил выявить пробел, связанный с применением согласительных процедур при обращении в Государственный Совет Российской Федерации. По мнению диссертанта, данный вопрос содержит в себе правовую неопределенность ввиду неясности, волеизъявление какой стороны конфликта (или обеих сторон) требуется при обращении в Государственный Совет Российской Федерации для применения согласительных процедур для разрешения споров или урегулирования конфликтов между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В этой связи в работе предлагается внесение соответствующих поправок в Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации», устанавливающих правило о необходимости совместного обращения органов государственной власти и органов местного самоуправления в Государственный Совет Российской Федерации как условие разрешения последним разногласий между ними. При этом окончательное решение по вопросу, вызвавшему

разногласия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, не может быть принято без проведения соответствующих согласительных процедур в Государственном Совете Российской Федерации.

8. Недостатком действующего законодательства является отсутствие форм обратной связи от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи в работе обосновывается необходимость включения в статью 6 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» положений следующего содержания:

– проекты законов субъектов Российской Федерации, затрагивающие деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, после их внесения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации направляются в представительные органы муниципальных образований, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, для представления ими в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты;

– если представительные органы муниципальных образований, находящиеся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, более чем одной третью выскажутся против принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации, по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации создается согласительная комиссия.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Основные положения диссертационного исследования апробированы в научных публикациях по теме исследования, в том числе в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, выступлениях на международных, всероссийских, межведомственных, ведомственных научно-практических конференциях и круглых столах, а также использованы в практической деятельности автора в Уральском юридическом институте Министерства внутренних дел Российской Федерации при подготовке и проведении семинарских и практических занятий с курсантами и слушателями института.

Диссертационное исследование прошло обсуждение и рецензирование на кафедре конституционного права Уральского

юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Структура и объем диссертационного исследования. Структура работы определяется целью, задачами, постановкой ключевых вопросов и содержанием исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, списка сокращений и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, степень разработанности, определены цель и задачи, раскрываются научная новизна, методологическая основа, теоретическая и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту, определена степень достоверности исследования, а также приводятся данные об апробации основных результатов исследования.

Глава первая «Государственная власть и местное самоуправление в Российской Федерации: общая характеристика» состоит из двух параграфов, в которых раскрываются понятие, содержание, место и взаимосвязь государственной власти и местного самоуправления в системе единой публичной власти Российской Федерации, а также проводится анализ правовых основ взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, анализируется доктрина ученых-конституционалистов по данной тематике.

В *первом параграфе* «Государственная власть и местное самоуправление в системе единой публичной власти Российской Федерации: вопросы понятия и содержания», прежде всего, исследуется использование категории «власть», при этом делается вывод, что она широко употребляется в юридических и социальных науках и является как юридической, так и философской категорией. С учетом предмета исследования автором обосновывается использование конституционно-правовой категории «власть» в значении политической власти, осуществляемой государством, его институтами и должностными лицами.

Раскрывая понятие «публичная власть», автор отмечает, что оно, будучи часто употребляемым в нормативных правовых актах, не имеет юридического закрепления. Современная конституционно-правовая юридическая техника содержит только структурную характеристику «публичной власти», не раскрывая ее сущности. Кроме того, проведенный анализ конституционно-правовой категории

«система единой публичной власти» свидетельствует об отсутствии единства в ее законодательном определении. Принимая во внимание данное обстоятельство, автором обоснована необходимость законодательного закрепления понятия «публичная власть», отражающего как структурные, так и сущностные характеристики.

Рассматривая в качестве основных структурных элементов публичной власти государственную власть и местное самоуправление, диссертант выделяет как их особенные свойства, так и общие признаки, указывающие на взаимообусловленный характер государственной власти и местного самоуправления.

Во втором параграфе работы «Правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации» анализируются правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, которые предлагается условно разделять на две группы: акты, носящие обязательный и рекомендательный характер. К актам обязательного характера автор относит совокупность правовых норм Конституции Российской Федерации, международных актов, федерального и регионального законодательства, актов органов местного самоуправления, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов, которые определяют правовое положение органов государственной власти и местного самоуправления и регулируют порядок их взаимодействия. К актам рекомендательного характера автор предлагает относить решения различных комитетов, комиссий и рабочих групп, создаваемых для организации взаимодействия государственных и местных органов по отдельным вопросам.

При анализе каждой группы правовых актов, регламентирующих взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления, в работе отмечается, что федеральное законодательство устанавливает «рамки» или общие принципы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, предоставляя субъектам Федерации и совместным рабочим органам возможность для детального регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, что ставит под сомнение независимость местного самоуправления и создает предпосылки для перехода к государственно-муниципальному управлению на местах.

Глава вторая «Конституционализация взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации»

Федерации» состоит из трех параграфов, в которых раскрывается сущность взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, анализируются основные принципы государственно-муниципального взаимодействия, изучаются основные направления такого взаимодействия, приводится анализ существующих форм взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

В первом параграфе «Сущность, принципы и основные направления взаимодействия федеральной, региональной государственной власти и местного самоуправления» исследуется категория «взаимодействие» как обоюдный процесс государственной власти и местного самоуправления.

Опираясь на подходы профессора В.А. Морозова о принципах социального взаимодействия, автор обоснован вывод о том, что государственно-муниципальное взаимодействие должно основываться на таких принципах, как целесообразность, взаимная эффективность и разумность, следование общим ценностям, дифференциация, а также равновесие и стабильность. В результате проведенного анализа в работе формулируется еще один принцип, присущий именно взаимоотношениям государственной власти и местного самоуправления, – принцип справедливого распределения публично-властных полномочий, предполагающий оптимальное соотношение государственных и местных начал в процессе взаимодействия государственных и муниципальных органов. Также в работе выделяется несколько видов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: конкуренция, конфликт и содружество.

Исследуя классификацию моделей государственно-муниципального взаимодействия, разработанную профессором Н.Л. Пешиным (административная, децентрализованная и смешанная), а также анализируя положения законодательства, согласно которым органы государственной власти обладают полномочиями по формированию органов местного самоуправления без учета мнения населения соответствующих территорий, участию в решении задач местного самоуправления, перераспределению полномочий без учета мнения соответствующих муниципальных образований, автор делает вывод о переходе к административной модели государственно-муниципального взаимодействия в Российской Федерации, которой присущи элементы децентрализации.

В работе обосновывается наличие следующих основных направлений государственно-муниципального взаимодействия:

кадровая политика, социальная политика, финансовое обеспечение муниципальных образований, образование и наука, здравоохранение, градостроительство, культура и просвещение, транспорт и дорожное хозяйство, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, противодействие коррупции и другие. Делается вывод о том, что конкретное наполнение указанных направлений обеспечивают различные формы государственно-муниципального взаимодействия.

Во втором параграфе работы «Основные формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления: понятие, классификация, содержание» анализируются доктринальные подходы к выделению форм взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, а также сложившаяся практика такого взаимодействия. По результатам этого анализа автором выделено шестнадцать основных форм государственно-муниципального взаимодействия: 1) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (участие органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий, в том числе не переданных им государственных полномочий); 2) перераспределение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления; 3) законодательная инициатива органов местного самоуправления в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации; 4) участие органов местного самоуправления в реализации федеральных и региональных программ; 5) участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления; 6) участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в преобразовании муниципальных образований; 7) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления; 8) создание совместных координационных, совещательных органов, рабочих групп для решения общих задач; 9) осуществление совместных мероприятий, конференций, рабочих встреч по обмену опытом; 10) заключение договоров и соглашений о взаимодействии; 11) организация подготовки и переподготовки муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления; 12) оказание методической помощи органами государственной власти органам местного самоуправления; 13) оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти;

14) участие органов местного самоуправления в избрании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; 15) заслушивание отчетов должностных лиц перед представительным органом муниципального образования; 16) государственная регистрация уставов муниципальных образований и ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов.

В результате проведенного анализа в работе обосновывается вывод о том, что большинство форм государственно-муниципального взаимодействия характеризуется односторонними связями сверху вниз, ввиду чего нарушается право местного самоуправления на взаимодействие с органами государственной власти. Принимая во внимание данное обстоятельство, диссертантом предложены к законодательному закреплению механизмы обратной связи, необходимые для уравнивания института государственно-муниципального взаимодействия.

В третьем параграфе «Реализация отдельных форм взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе» акцент делается на анализе таких форм взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, как участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления; участие органов государственной власти в преобразовании муниципальных образований; перераспределение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Выделение данных форм в отдельный параграф обусловлено наличием усиленного государственного влияния на местное самоуправление в процессе реализации названных форм взаимодействия.

На основании исследования участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, в работе обосновывается важность пересмотра соответствующих нормативных положений ввиду их противоречия конституционно предполагаемой сущности и назначению местного самоуправления. Особое внимание уделено избранию глав муниципальных образований с использованием так называемой «конкурсной модели», при которой население исключается из процесса его избрания. Особую дискуссионность избрание глав муниципальных образований «по конкурсу» приобретает ввиду положений Законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», согласно которым глава

муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. В работе подчеркивается, что подобный способ избрания глав муниципальных образований не вполне приемлем для института местного самоуправления. При этом обосновывается целесообразность закрепления правила, согласно которому населению как первичному звену в институте муниципального представительства будет предоставлено не только право самостоятельного определения структуры органов местного самоуправления, но и право их формирования.

Анализируя участие органов государственной власти в преобразовании муниципальных образований, автор акцентирует внимание на том, что данная форма взаимодействия позволяет субъектам Федерации отказываться от поселенческого уровня муниципальных образований, отдавая предпочтение муниципальным, городским округам. Данную тенденцию вполне можно считать централизацией местного самоуправления, потому как именно поселенческий уровень местного самоуправления в наибольшей степени отвечает принципу народовластия. Кроме того, автор ставит под сомнение законодательное положение о том, что согласие на преобразование муниципальных образований выражает представительный орган. Доказывается, что вопросы преобразования муниципальных образований, когда одни муниципальные образования полностью перестают существовать как субъекты правоотношений, должны решаться посредством прямого волеизъявления населения, а не опосредованного.

В диссертации автор анализирует практику перераспределения полномочий между органами государственной и местной власти. В условиях отсутствия у органов местного самоуправления реальной возможности не согласиться с перераспределением полномочий для защиты прав муниципальных образований на самостоятельное осуществление своих полномочий, обосновывается необходимость проведения согласительных процедур в каждом случае такого перераспределения.

В результате проведенного анализа в работе делается вывод об усилении государственного влияния на местное самоуправление, что не в полной мере соотносится с конституционными положениями о самостоятельности низового уровня публичной власти. Анализ форм государственно-муниципального взаимодействия свидетельствует о

том, что в абсолютном большинстве случаев учитываются интересы государственной власти, тогда как интересы местного самоуправления, и в первую очередь интересы местного сообщества, игнорируются. По мнению диссертанта, стремление органов государственной власти контролировать местное самоуправление приводит к отрыву местной власти от населения, нежеланию местного сообщества участвовать в жизни своих муниципальных образований, что в корне не соответствует идеям муниципального народного представительства. В работе обосновывается вывод о том, что местное самоуправление должно быть автономным не только в пределах своих полномочий, но и при решении иных публичных дел, затрагивающих интересы населения муниципальных образований.

В **заключении** сформулированы основные выводы и предложения, сделанные диссертантом, оценены перспективы дальнейших направлений исследования по данной тематике.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

1. Статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. Коваленко К.И. Народовластие как проявление публичной власти в Российской Федерации [Текст] / К.И. Коваленко // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 6 (121). – С. 134–136. – 0,48 п. л.

2. Коваленко К.И. Государственная власть и местное самоуправление в системе единой публичной власти: проблемы и перспективы конституционных поправок [Текст] / К.И. Коваленко // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2020. – № 1 (38). – С. 121–124. – 0,36 п. л.

3. Коваленко К.И. Основные модели, принципы и формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / К.И. Коваленко // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2020. – № 1 (25). – С. 51–56. – 0,76 п. л.

4. Коваленко К.И. Государственная власть и местное самоуправление в системе публичной власти: вопросы понятия и содержания [Текст] / К.И. Коваленко // Вестник Калининградского

филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2020. – № 2 (60). – С. 151–155. – 0,68 п. л.

5. Корсун К.И. Местное самоуправление после поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года: курс на взаимодействие или встраивание в ее вертикаль? [Текст] / К.И. Корсун // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2021. – № 1 (29). – С. 98–101. – 0,65 п. л.

6. Корсун К.И. Избрание глав муниципальных образований по конкурсу: ограничение народной власти или совершенствование института муниципального представительства [Текст] / К.И. Корсун // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2021. – Т. 12. – № 1 (43). – С. 22–27. – 0,57 п. л.

7. Корсун К.И. Система единой публичной власти в Российской Федерации: конституционное толкование и реальная практика [Текст] / К.И. Корсун // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2021. – № 3 (44). – С. 132–136. – 0,5 п. л.

II. Иные научные публикации:

8. Коваленко К.И. Государственная власть и местное самоуправление как элементы публичной власти в Российской Федерации [Текст] / К.И. Коваленко // Административное наказание и административная ответственность: сборник научных трудов / под ред. А.В. Гусева – Екатеринбург, 2018. – С. 42–45. – 0,19 п. л.

9. Коваленко К.И. Публичная власть в структуре народовластия [Текст] / К.И. Коваленко // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2018. – № 1. – С. 84–86. – 0,31 п. л.

10. Коваленко К.И. Проблемы и перспективы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / К.И. Коваленко // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2019. – № 2 (37). – С. 88–90. – 0,3 п. л.

11. Коваленко К.И. Местное самоуправление или местное государственное управление: современные тенденции функционирования институтов публичной власти [Текст] / К.И. Коваленко // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. – 2019. – № 3. – С. 41–43. – 0,27 п. л.

12. Коваленко К.И. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации (на примере Свердловской области) [Текст] / К.И. Коваленко // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2020. – № 1 (38). – С. 82–86. – 0,91 п. л.

13. Коваленко К.И. Конституционная система публичной власти

в Российской Федерации: теория и практика [Текст] / К.И. Коваленко // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2020. – № 2 (39). – С. 104–106. – 0,44 п. л.

14. Корсун К.И. Публичная власть в Российской Федерации: структура, содержание взаимодействие элементов [Текст] / К.И. Корсун // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2021. – № 1 (40). – С. 103–104. – 0,25 п. л.