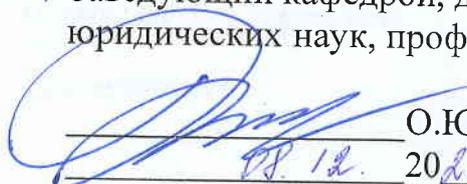


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой, доктор
юридических наук, профессор


О.Ю. Винниченко
08.12. 2022 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

40.04.01 Юриспруденция
Магистерская программа «Магистр права»

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы обучения

 Осипов Алексей Николаевич

Научный руководитель
Канд. юрид. наук,
доцент

 Тепляков Дмитрий Олегович

Рецензент
Нач. отд. правовой и
экономической экспертизы
Тюменской городской Думы

 Дзуман Иван Дмитриевич

Тюмень
2022 год

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	
1.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ	10
1.2. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	18
ГЛАВА 2. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	
2.1. СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	32
2.2. ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	40
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	51
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	56

ВВЕДЕНИЕ

С самого создания российского государства прослеживается тесная взаимосвязь между развитием самого государства и самоуправлением на местах.

Взаимное проникновение государственных и самоуправленческих начал обусловлено объективными факторами – в их числе важную роль играют степень социально-экономической зрелости общества, политическая расстановка различных социальных групп, характер сотрудничества, духовные, национально-культурные и иные традиции, а также особенности исторического и демографического развития, геополитическое положение. Самым сложным и важным в этой связке до сегодняшнего дня остается вопрос противопоставления этих двух институтов власти друг с другом, как избежать этого и какова роль и место в этом органов местного самоуправления.

В начале 2020 года вступление в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» вновь поставило перед обществом вопросы самой природы самоуправления на местах и активизировало дискуссии о её дальнейшем направлении развития. Авторы научных статей совершенно по-разному оценивают внесенные изменения - они полярны: одни признают роль поправок в устранении неопределенности конституционного регулирования местного самоуправления, что оказывает негативное влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность в данной области [92], другие отмечают, что внесенные поправки полностью лишают жителей территорий права на местное самоуправление [91].

Мы знаем, что местное самоуправление является сегодня одним из наиболее важных элементов политической жизни современного российского общества. Также сегодня оно является и формой самоорганизации граждан, и, следовательно в данном случае и составной частью гражданского общества, инструментом участия граждан в управлении общими делами, и частью

экономической системы, тем самым дополняя и компенсируя недочеты и изъяны современного рынка регулирования хозяйственной деятельности и оказания услуг населению.

Актуальность темы научного исследования, в первую очередь связана с тем, что утвержденные на всенародном голосовании в июле 2020 г. изменения в Конституцию РФ потребовали по-новому взглянуть на уже сформированную модель самоуправления на местах. Органы местного самоуправления были официально включены в единую систему публичной власти, цель которой – «взаимодействие для более эффективного решения задач в интересах населения, проживающей на соответствующей территории» [1].

Обратим внимание на то, что в настоящее время все-таки система самоуправления постоянно развивается, меняется, появляются новые решения. Как правило, достаточно продолжительное время особенности органов самоуправления были разработаны в целях, как экономических, так и политических большей части. При этом не всегда был ориентир на людей. Именно по этой причине произошла такая ситуация, когда государственная власть стала достаточно сильной, популярной, а что касается местного самоуправления, данных органов, то их функции ушли на второй план.

Но тем не менее также обратим свой взор и на то, что система самоуправления являются очень важным и актуальным звеном в обществе. Таким образом, на данный момент стоит обратить особое внимание. Для того чтобы своевременно, качественно, а также на высоком уровне справиться с задачами в отношении надежной защиты прав каждого гражданина Российской Федерации, потребуется сделать акцент именно на системе самоуправления на местах. Все это в свою очередь, оказывает существенное влияние на общее как экономическое, так и социальное развитие населения, страны.

Но и это еще далеко не все основные моменты, на которых стоит остановиться. Дело все в том, что местное самоуправление действительно, заслуживает особого к себе внимания. Стоит сделать главным образом акцент на единстве потребностей каждого гражданина, всего общества в целом и

государственной структуры. Важно сделать все возможное, для того чтобы с самого низу начать анализировать и оценивать качество и функциональность работы властей. Для того чтобы справиться с поставленными задачами в формировании общества, потребуется оценить главные характеристики и критерии мира, основанного на особенностях демократии и сохранении основных прав каждого человека в стране.

Правовая основа исследования возникновения и развития местного самоуправления в системе публичной власти в России включает в себя Конституцию Российской Федерации, советские, а также российские нормативно-правовые акты, в том числе Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям Глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» и Постановления Конституционного Суда РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иные официальные материалы органов государственной власти и местного самоуправления, опубликованные статистические исследования.

Необходимыми документами для понимания нынешнего состояния самоуправления на местах стали стенограммы заседаний, выступления и доклады, сделанные на заседаниях Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, думского Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, а также Министерства юстиции России, Ассоциации «Всероссийская ассоциация развития местного

самоуправления» и Общероссийского Конгресса муниципальных образований, иных научных и общественных организаций.

Говоря о правовой основе единой системы публичной власти, мы не забываем о том, что в развитие основных положений Конституции Российской Федерации в конце 2021 года был принят Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», направленный на совершенствование организации публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Принцип единства системы публичной власти предполагает «согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан» [30].

Поэтому в конце 2021 года на основании новых положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти сенатором А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым был подготовлен и внесен в Государственную Думу Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [7]. В пояснительной записке к законопроекту отмечено, что «он направлен на совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации. В соответствии с конституционными основами единства публичной власти законопроектом выстраивается обновленная модель организации и деятельности органов местного самоуправления. Законопроект предусматривает уточнение компетенции органов местного самоуправления в целях приведения ее в соответствие с правовой природой местного самоуправления» [7].

Теоретическая основа данного научного исследования основана на трудах С.А. Авакьяна, И.В. Бабичева, В. И. Васильева, А.А. Клишаса, О. А. Кожевникова, А. В. Нечкина, Р.М. Усмановой, Т.Я. Хабриевой, Г.Н. Чеботарева, Л.Т. Чихладзе, Е. С. Шугриной и других.

Конечно, существует огромное число современных, актуальных и интересных трудов, в которых достаточно подробно рассматриваются основные

особенности органов самоуправления на местах. Но отметим, что до сих остается много вопросов, проблем, которые требуется в срочном порядке решить. Для этого требуется время, опыт, изучение основных законов и норм.

Объект диссертационного исследования – местное самоуправление как один из самостоятельных элементов единой системы публичной власти. Кроме того, были рассмотрены и изучены общественно-политические процессы, тесно взаимодействующие с местным самоуправлением.

Предметом научного разбирательства являются политико-правовые основы и условия становления и функционирования органов самоуправления на местах как способа организации публичной власти, механизмы их взаимодействия с органами государственной власти по вопросам разграничения полномочий и предметов ведения.

Цели, которые ставил перед собою исследователь темы:

понимание места органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, их роли в политической жизни российского общества в целом, и

аргументация общественно-политических процессов, происходящих в современном мире и тесно связанных со взаимовлиянием государства и самоуправления на местах.

Цели, которые были поставлены, определили необходимость решения следующих **задач**:

- изучить существующие сегодня в российской науке теории и доктрины дальнейшего развития местного самоуправления;

- дать по возможности оценку значения местного самоуправления для дальнейшего развития государства и гражданского общества;

- проанализировать законодательные основы местного самоуправления в России, а также выделить особенности политики государства по отношению к самоуправлению на местах;

- обратить внимание на специфические особенности полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

В представленной работе были использованы как общенаучные (универсальные) **методы исследования** (логического анализа и синтеза, индукции и дедукции, абстрагирования и восхождения от абстрактного к конкретному, метод идентификации и др.), так и частные, традиционные методы общественных наук (структурно-функционального анализа, исторический, институциональный).

Методологическую основу исследования составили общенаучные (универсальные) и частные методы получения знаний, а также системный подход к анализу объекта исследования, а именно, формирования и развития местного самоуправления как важнейшей составляющей современного демократического государства и института народовластия.

Основу исследования составил эмпирический метод, при помощи которого был изучен, систематизирован и проведен анализ значительного объема документов и материалов. Наиболее важными из них являются Конституция РФ, федеральные законы, выступления Президента Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов государственной власти РФ. В ходе работы также были применены материалы заседаний и слушаний в органах государственной власти, а также документы круглых столов по вопросам самоуправления на местах и др.

Комплексное применение названных методов способствовало обеспечению комплексного подхода к ознакомлению и изучению поставленной перед исследованием проблемы.

Структура магистерской диссертации была определена поставленными целями и задачами.

Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

Введение раскрывает актуальность темы, определяет степень ее проработки, объект, предмет, цель, задачи и методы исследования. Во вступлении к исследованию раскрывается важность теоретической и практической деятельности органов самоуправления на местах.

В первой главе предпринята попытка раскрыть пути становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации, всесторонне рассмотреть сами понятия «местное самоуправление» и «органы местного самоуправления» в современной России, а также основы и перспективы развития местного самоуправления.

Во второй главе уделяется основное внимание местному самоуправлению как субъекту единой системы публичной власти единой системы публичной власти, а также раскрывается роль органов самоуправления на местах в единой системе публичной власти.

В заключении подведены итоги проведенного исследования и сделаны выводы, на основании которых представлены предложения по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.