

Содержание:

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы курсовой работы обусловлена тем, что в настоящее время все большее внимание в современной российской правовой науке уделяется рассмотрению вопроса взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. До сих пор нет единой концепции форм, содержания и принципов их взаимодействия.

Конституция Российской Федерации организационно отделила местные органы власти от государственных органов, установив, что местные органы власти не являются частью системы государственных органов и независимо решают вопросы местного значения (ст. 12, 132). В то же время есть определенные формы взаимодействия местных органов власти и государственных органов, основанные на федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации.

Как итог длительного процесса реформирования в Российской Федерации сложилась разноуровневая вертикаль власти: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Помимо этого, четкое разделение данных структур имеет место «по горизонтали». Здесь, хотя и нет прямого соподчинения, однако различные органы разграничиваются по критерию осуществления властных полномочий и компетенции. В первую очередь, это относится к исполнительным органам [3].

Статья 8 Европейской хартии местного самоуправления определяет, что любой административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа соответствовала важности интересов, которая включает в себя это вмешательство для защиты [2].

При этом необходимым условием эффективности государственного контроля над местной властью является его адекватность.

Цель курсовой работы заключается в исследовании теоретических и прикладных аспектов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть структуру и полномочия органов местного самоуправления;
- определить функции местной администрации как исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления;
- изучить нормативно-правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления;
- исследовать сущность и принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- выделить формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- проанализировать направления совершенствования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Объектом исследования является государственное и муниципальное управление.

Предмет – взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Исследование выполнено на основе работ таких специалистов, как: Р.В. Бабун, Н.С. Бондарь, Н.С. Гегедюш, С.А. Мельков, С.Ю. Наумов, С.Е. Чаннов, В.В. Яновский и др., а также учебной и периодической экономической литературы, данных сети Интернет.

При написании курсовой работы использовались следующие методы: анализ и синтез, аналитический, сравнительный, системный, обобщение, анализ статей.

Вышеизложенные задачи обусловили структуру курсовой работы, которая включает в себя введение, две главы, заключение и список литературы.

Глава 1. Теоретические аспекты организации деятельности органов местного самоуправления

1.1 Структура и полномочия органов местного самоуправления

Термин «орган местного самоуправления» относится к конституционным терминам – он используется в статьях Конституции РФ.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020) определение этого термина изложено в следующей редакции: органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [2].

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (ред. от 31.07.2020) дает следующее определение: органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением муниципального образования и (или) образуемые представительным органом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставами муниципальных образований органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [9, с. 127].

Таким образом, органы местного самоуправления – это органы самоуправляющихся территориальных сообществ, каковыми, по сути, являются муниципальные образования.

Согласно ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», наличие представительного органа, главы и администрации муниципального образования является обязательным. Их наименования устанавливаются законом субъекта РФ с учетом местных традиций.

Полномочия местного самоуправления конкретизируются в правах населения на реализацию регионального самоуправления, а также в правовых статусах

различных региональных образований, их коллегиальных органов и должностных лиц. Федеральным законодательством регламентировано, что государственной властью обеспечивается комплекс гарантий прав населения на реализацию местного самоуправления [10, с. 31].

Под его полномочиями понимают комплекс закрепляемых нормативов и обязанностей, необходимых для выполнения функций и различных задач местного самоуправления.

Они включают:

- полномочия, признаваемые за местным самоуправлением государством и обеспечивающие самостоятельное разрешение населением разнообразных вопросов регионального значения.

Основную долю упомянутых полномочий реализуют органы местного самоуправления, поэтому они выступают составным элементом компетенций муниципальных органов;

- отдельные конкретизированные государственные полномочия, делегированные законодательными актами [6, с. 57].

Важнейшим условием эффективности деятельности органа муниципального управления является его организационная структура, которая должна соответствовать задачам и функциям местного самоуправления, служить оптимальному сочетанию местных, региональных и общегосударственных интересов [14, с. 29].

Нормы законодательства предусматривают следующие ключевые варианты структур органов самоуправления

- главы образований избираются населением и возглавляют представительные органы, упомянутые органы выбираются населением, что касается глав администраций, то они назначаются по контрактам;

- представительные органы выбираются населением, главы образований избираются населением и возглавляют местные администрации;

- представительные органы выбираются населением, главы образований избираются представительными органами из собственного состава и возглавляют их, главы администраций назначаются по контрактам [16, с. 10].

Структура органов местного самоуправления представлена на рис. 1.

Органы местного самоуправления

Могут быть предусмотрены уставом муниципального образования

Обязательное наличие

Избирательная комиссия муниципального образования

Иные органы местного самоуправления

Контрольный орган муниципального образования

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования)

Глава муниципального образования

Представительный орган муниципального образования (городская Дума поселковый совет Земское собрание)

Рисунок 1 – Структура органов местного самоуправления [18, с. 654]

В разных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в зависимости от того, является ли оно городским или сельским поселением, с учетом его особенностей, экономического развития, численности жителей и других факторов система органов, осуществляющих исполнительскую деятельность, их наименование и само содержание деятельности сильно различаются.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ местная администрация отнесена к числу обязательных органов местного самоуправления.

В настоящее время, в системе органов местного самоуправления местная администрация занимает особое место как исполнительно-распорядительный орган, осуществляющий функции управления в социально-хозяйственной и финансовой сферах на территории муниципального образования.

Формирование структуры местной администрации представляет собой организационное закрепление тех или иных функций муниципального управления за отдельными управленческими подразделениями и должностными лицами [3, с. 62].

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Им может быть глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования [13, с. 46].

В соответствии с ч.7 ст.37 ФЗ № 131, местная администрация обладает правами юридического лица. Ее структура утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Для организации работы исполнительных органов необходимо создание структурных подразделений. Ими могут быть различные подразделения отраслевого и функционального назначения: комитеты, департаменты, управления, отделы и другие структурные подразделения [7, с. 21].

Кроме того, имеется, как правило, и вспомогательный аппарат: управление делами, бухгалтерия, юридическая служба, отдел кадров и др.

Следует отметить, что свою деятельность местная администрация и ее отраслевые и функциональные органы осуществляют в тесном взаимодействии с представительным органом местного самоуправления.

1.2 Местная администрация как исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления

В части 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [2].

Ранее, Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу с 01.01.2009г.) не предусматривал обязательного наличия данного органа, хотя в большинстве (практически во всех муниципальных образованиях, за исключением небольших сельских поселений) такой орган существовал на основании законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований.

Почти во всех законах субъектов РФ о наименованиях органов местного самоуправления исполнительно-распорядительные органы именуется местными администрациями. Но в отдельных субъектах РФ применяются иные наименования (например, в Республике Татарстан – исполнительные комитеты, в Архангельской области общее наименование местной администрации – исполнительно-распорядительного органа – мэрия) [9, с. 215].

Конституционно-правовой статус местной администрации подразделяется на следующие элементы:

1. Место и функциональное значение местной администрации в системе местного самоуправления.

Местная администрация входит в систему органов местного самоуправления в муниципальных образованиях любого типа, включая малые поселения с численностью избирателей менее 100 человек. Порядок формирования и полномочия местной администрации, способы ее взаимодействия с другими муниципальными органами, подотчетность и подконтрольность, а также иные вопросы организации и деятельности администрации определяются уставом муниципального образования.

2. Полномочия (права, обязанности) местной администрации.

Органы местного самоуправления имеют свое поле деятельности, воздействуют согласно своим функциям и задачам на определенные виды общественных отношений. Поэтому правовое регулирование полномочий органа местного самоуправления предполагает обозначение круга его деятельности, той сферы местной жизни, в которой действует данный орган местного самоуправления [18, с. 656].

Основные полномочия местной администрации (органа управления муниципального образования) в рамках компетенции связаны с:

- исполнением решений представительного органа и главы муниципального образования;
- формированием и исполнением местного бюджета;
- управлением муниципальной собственностью;
- решением хозяйственных и оперативных задач на территории муниципального образования.

Местная администрация является, как правило, главным распорядителем бюджетных средств в малых поселениях. Полномочия местной администрации определяется уставом муниципального образования, однако они не могут быть меньше, чем это определено федеральными законами и кодексами РФ. Объем полномочий местной администрации зависит от вида муниципального образования, в том числе от наличия или отсутствия у муниципального образования переданных отдельных государственных полномочий [14, с. 217].

3. Конституционно-правовая ответственность местной администрации.

Ответственность местной администрации определяется с учетом ее функционального предназначения по решению вопросов местного значения, а также реализации отдельных государственных полномочий. Причем, законодатель не рассматривает ответственность самой местной администрации, упоминая лишь ее главу.

Главе местной администрации подконтрольны и подотчетны органы местной администрации. Он назначает и освобождает от должности их руководителей [6, с. 94].

Основными полномочиями главы местной администрации являются:

- 1) определение основных направлений деятельности органов местной администрации, бюджетных ассигнований на их деятельность;
- 2) право отменять их акты в случае противоречия последним законодательству, уставу муниципального образования, решениям представительного органа, актам главы местной администрации [4, с. 168].

В структуру местной администрации входят и вспомогательные подразделения, которые не обладают властными полномочиями, а предназначены для обеспечения

деятельности администрации в сфере документооборота, в получении, обработке и оформлении соответствующей информации либо осуществляют организационно-техническое обслуживание администрации.

В структуре местной администрации для предварительного обсуждения и решения важных вопросов местного значения может быть образован совещательный коллегиальный орган. В состав этого органа входят глава администрации, его заместители, руководители отраслевых и территориальных органов, вспомогательных подразделений [15].

В администрациях крупных муниципальных районов и городских округов (с численностью населения более 100 тысяч человек) образуются территориальные органы.

Таким образом, в настоящее время в связи с ростом значимости муниципального хозяйства центр тяжести исследований экономики перемещается с вопросов размещения производства на проблемы повышения эффективности управления муниципального образования.

1.3 Нормативно-правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления

К числу правовых источников местного самоуправления относятся как международные, так и национальные нормативные правовые акты:

- Европейская Хартия местного самоуправления, ратифицированная Федеральным Законом РФ от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»;
- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020) [9, с. 26].

На рис. 2 представлена нормативно-правовая основа местного самоуправления в Российской Федерации.

Нормативные правовые акты РФ

Общепризнанные принципы и нормы международного права

Международные правовые документы

Правовая основа МСУ

Уставы МО

Федеральные законы

Указы и распоряжения Президента РФ

Федеральные конституционные законы

Конституция РФ

Международные договоры РФ

Нормативные правовые акты субъектов РФ

Правовые акты главы МО, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления

Муниципальные правовые акты

Рисунок 2 - Нормативно-правовая основа местного самоуправления [10, с. 61]

Таким образом, нормативные правовые акты и правовые нормы подразделены на четыре группы:

1. Международные нормативно-правовые акты, среди которых важнейшее место занимает Европейская хартия о местном самоуправлении от 1985 года.
2. Нормативно-правовые акты федерального значения, затрагивающие вопросы местного самоуправления.

Указы Президента Российской Федерации, постановления палат Федерального Собрания РФ, постановления Конституционного Суда РФ также регулируют отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления [18, с. 654].

3. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

К ним относятся конституции, уставы, законы, а также нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации.

4. Нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления. Например, уставы муниципальных образований, положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, положения о структуре органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления решают вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения муниципального образования. От качественного исполнения органами местного самоуправления своих полномочий зависит эффективность разрешения насущных повседневных задач, стоящих перед ними [15].

В Федеральном законе № 131-ФЗ дается определение вопросов местного значения. Под ними понимаются вопросы, касающиеся непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Вопросы местного значения решаются в соответствии с действующим законодательством населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Определение понятия «полномочия» в российском законодательстве отсутствует, однако оно широко используется во многих нормативных правовых актах, начиная с Основного закона государства, иных федеральных конституционных законов, федеральных законах, и заканчивая муниципальными правовыми актами.

Под полномочиями местного самоуправления следует понимать закрепляемые нормами муниципального права за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований [9, с. 73].

Так, Конституция Российской Федерации закрепляет полномочия органов местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения, и предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статьи 12, 132 соответственно) [1].

Федеральный закон № 131-ФЗ непосредственно содержит перечни вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления различного типа муниципальных образований (ст.17, ст.18, гл.4, гл.5, гл.10), а также

возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления финансовых и материальных ресурсов (ч. 2 ст. 19) [2].

Анализ закрепленных полномочий органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что их круг достаточно широк, а формулировка полномочий не способствует их правильному однозначному толкованию. Вопросы возникают не только у самих органов местного самоуправления, но и у простых обывателей.

Пробельное и нечеткое правовое регулирование порождает проблемы в правоприменительной практике органов местного самоуправления по реализации своих собственных полномочий, а также переданных государственных полномочий.

Полномочия органов местного самоуправления по охране общественного порядка содержится в ст. 132 Конституции РФ. В Федеральном законе №131-ФЗ эти полномочия тоже отражено, но в самом общем виде.

Согласно Федеральному закону от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (ред. от 31.12.2017г.) органы местного самоуправления оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создают условия для деятельности народных дружин (п. 2 ст. 6).

Указанная норма носит отсылочный характер, поскольку предусматривает, что свои полномочия в сфере охраны общественного порядка органы местного самоуправления осуществляют в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ.

Однако базовый закон о местном самоуправлении не раскрывает полномочия по оказанию поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка. Иные акты в этой сфере тоже не дают представления, в чем конкретно она должна выражаться [4, с. 172].

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 18.03.2020) содержит перечень полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере противодействия терроризму (п. 3 ст. 5). При этом говорится, что каждый из указанных органов действует в пределах своих полномочий, однако механизм разграничения полномочий между органами публичной власти закон не предусматривает [13, с. 49].

Безусловно, имеется еще ряд федеральных законов, в соответствии с которыми на органы местного самоуправления возлагаются различные полномочия. В базовый закон о местном самоуправлении регулярно вносятся изменения, в том числе касающиеся компетенционной основы местного самоуправления, несмотря на это, правовое регулирование в части закрепления полномочий за органами местного самоуправления не совершенно.

Глава 2. Основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

2.1 Сущность и принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления носит многообразный взаимный характер. Их отношения базируются на принципах законности, взаимоуважения и взаимной ответственности, согласования интересов. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных частями 5 и 11 статьи 37 и статьей 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2].

Органы государственной власти:

- устанавливают государственную защиту и обеспечивают гарантии самостоятельности местного самоуправления;

- помогают в хозяйственно-финансовом отношении;

- осуществляют государственно-правовое регулирование;
- определяют государственную политику развития местного самоуправления;
- осуществляют государственный контроль и надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, устанавливают их государственную (конституционно-правовую) ответственность [12, с. 59].

Государство, признавая местное самоуправление, взаимодействуя с ним, в свою очередь, также оказывается под его влиянием. В РФ можно назвать такие средства воздействия местного самоуправления на государственную власть и гарантии в отношениях с нею, как:

- обращение органов и должностных лиц местного самоуправления к государственным органам, порождающее обязанность их рассмотрения и принятия необходимых мер;
- обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления - в рамках нормативно установленных их предметов ведения и полномочий - для исполнения всеми, расположенными на территории муниципального образования, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от их организационно-правовых форм, а также государственными органами;
- право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в представительном органе государственной власти субъекта РФ; право на судебную защиту от действий государственных органов и должностных лиц, нарушающих права местного самоуправления [16, с. 10];
- участие местного самоуправления в избирательном процессе при формировании органов государственной власти и проведении референдумов (общефедеральных или региональных);
- выполнение органами местного самоуправления переданных им законом отдельных государственных полномочий [5, с. 57].

Решающая роль государства в установлении и регулировании местного самоуправления обеспечивает реализацию местного самоуправления на государственно-правовых началах и одновременно свидетельствует о наличии в самой государственности самоуправленческих элементов.

Статья 19 ФЗ устанавливает, что наделение органов местного самоуправления осуществляется:

- федеральными законами и законами субъектов РФ - отдельными государственными полномочиями РФ;
- законами субъектов РФ - отдельными государственными полномочиями субъектов РФ [17].

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ законами субъектов РФ допускается, если это не противоречит федеральным законам [11, с. 34].

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ.

Срок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:

- на неограниченный срок;
- на срок действия этих полномочий, если данные полномочия имеют определенный срок действия.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов [7, с. 102].

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Положения федеральных законов, законов субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий [17].

Федеральные законы, законы субъектов РФ, предусматривающие передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, могут содержать положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

Также необходимо отметить, что устойчивость любой общественно-полезной деятельности обеспечивается принципами, на которые ориентируются органы публичной власти при реализации своих полномочий.

Под принципами права в юридической литературе понимаются основные идеи, исходные положения или ведущие начала процесса формирования, его развития и функционирования.

В системе общих принципов ведущими являются конституционные принципы, то есть общие руководящие начала конституционно-правового регулирования, обладающие высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяющие развитие всей системы правового регулирования.

Специальными принципами следует признавать принципы, которые являются ориентирами для отдельных направлений взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [9, с. 273].

В группу общих принципов можно отнести:

- принципы самостоятельности как государственной власти, так и местного самоуправления;

- организационной обособленности, равноправия, согласованности, взаимной заинтересованности;
- осуществления совместной деятельности в интересах населения;
- достаточности и объединения финансовых и материальных ресурсов для реализации полномочий органов публичной власти;
- целенаправленности деятельности;
- ответственности органов государственной власти и местного самоуправления перед населением;
- гласности и судебной защиты [2].

Выделение этих принципов возможно в силу единства природы и целеполагания органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Далее рассмотрим формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления более подробно.

2.2 Формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

Форма взаимодействия в научных исследованиях рассматривается как «вид взаимодействия участников». К понятию «формы» относятся также способы и механизмы, благодаря которым возможна слаженность действий участников такого взаимодействия, поэтому можно также говорить о том, что формы взаимодействия – это вид связи участников взаимодействия на основании принятия решений и осуществления деятельности, нацеленной на достижение единого конечного результата [5, с. 264].

Обобщая точки зрения различных исследователей в области муниципального права, можно выделить следующие формы взаимодействия:

1. Внедрение правового регулирования со стороны государственных органов в сферу ведения местных органов власти.

В частности, федеральные законы урегулировали вопросы, связанные с определением главных гарантий избирательных прав, процедурами государственной регистрации уставов муниципальных образований и предоставления муниципальных услуг, передачей объектов федеральной собственности в муниципальную собственность и др.

Региональные законы определяют установление границ муниципальных образований, их вид, закрепление наименований органов местного самоуправления, организацию муниципальных выборов, иных форм осуществления местного самоуправления, и т.д. [13, с. 128].

2. Осуществление координирования и согласования работы органов государственной власти и местного самоуправления (в первую очередь, заключение различных соглашений, направленных на разрешение общих задач в области совместной реализации полномочий) [12, с. 61].

3. Применение мер государственной поддержки муниципального уровня:

1) принятие федеральных и региональных программ в области развития местного самоуправления на соответствующей территории;

2) принятие модельных законов и подзаконных актов для обеспечения единообразия в регулировании муниципально-правовых отношений

3) предоставление органам местного самоуправления межбюджетных трансфертов и иных ресурсов в целях реализации вопросов местного значения;

4) участие органов государственной власти в профессиональном обучении, переподготовке, повышении квалификации муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления;

5) оказание методической помощи на местном уровне [17].

4. Реализация органами государственной власти мероприятий, связанных с охраной общественного порядка и обеспечением законности в границах муниципальных образований:

1) государственная регистрация уставов муниципальных образований территориальными органами Министерства юстиции РФ в субъектах Российской Федерации;

- 2) ведение государственного реестра уставов муниципальных образований и государственного реестра государственных и муниципальных услуг;
- 3) осуществление контроля за работой органов местного самоуправления, в первую очередь, в бюджетной сфере;
- 4) возмещение органам местного самоуправления дополнительных расходов, если таковые имели место при принятии решений на федеральном или региональном уровне;
- 5) деятельность Прокуратуры Российской Федерации;
- 6) несение органами местного самоуправления и их должностными лицами ответственности перед государством в лице органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 7) ведение переговоров и использование согласительных процедур в случае возникновения конфликтов и разногласий между государственным и местным уровнями [10, с. 341].

5. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Неотъемлемой частью функционирования органов местного самоуправления является исполнение ими своих прямых обязанностей, установленных соответствующим федеральным законом, а также иных полномочий, не отнесенных к вопросам местного значения. Такими вопросами являются отдельные государственные полномочия, передаваемые местному самоуправлению.

Основная миссия местного самоуправления – содействие самостоятельному и независимому решению жителями муниципальных образований вопросов местного значения [14, с. 193].

Таким образом, если достаточно широко смотреть на проблематику взаимодействия государственных и местных органов, необходимо понимать, что на современном этапе развития политической системы общества, характеризующейся все более сложными связями и отношениями, жизненно важным представляется уяснение и повышение эффективности форм государственно-общественных отношений и развитие института местного самоуправления.

2.3 Совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

На современном этапе развития местного самоуправления, специалистами неоднократно обращалось внимание на пробелы в законодательном регулировании взаимодействия органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Политическая составляющая проблемы взаимодействия органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления заключается в том, что статус субъектов местного самоуправления реализуется в совокупности властных полномочий, которыми они наделяются органами государственной власти.

Объем властных полномочий - предмет острых противоречий и конфликтов между местными и региональными органами. Суть противоборства состоит в том, что муниципальная власть пытается противопоставить себя всем остальным органам власти, а субъект государственной власти стремится подавить своего «муниципального оппонента» [6, с. 143].

Следующей проблемой является политическая пассивность населения муниципальных образований.

Создать местное самоуправление законодательно оказалось намного быстрее, чем внедрить его на практике. Данный процесс требует более длительного периода времени и не может быть осуществлен по инициативе сверху в короткие сроки чьим-то волевым усилием.

Местное самоуправление должно вырасти из процесса усиления гражданской заинтересованности, ответственности и солидарности, активно участвующих в решении вопросов местного значения, различных групп и объединений жителей. Необходимо, чтобы сформировалась готовность населения включиться в работу соответствующих органов, сначала территориального общественного самоуправления, а затем муниципального управления и местного самоуправления [9, с. 358].

В целом вовлечение граждан в процесс самоуправления предполагает осуществление органами муниципального образования следующих действий:

- создание условий для участия населения в принятии решений;

- предоставление гражданами права принимать решения, затрагивающие их права и интересы;
- замену властных методов воздействий на методы взаимодействия и сотрудничества;
- создание базовой для развития местного самоуправления системы органов территориального общественного самоуправления и т.д.

Принятие законодательства о местном самоуправлении не означает моментального перехода к новому режиму деятельности территориального коллектива. Оно может только создать условия для длительного процесса самоорганизации народа, а пока у большинства сограждан отсутствуют самоуправленческие навыки [7, с. 112].

Для вовлечения населения в процесс местного самоуправления необходима информационная открытость в работе органов местного самоуправления и подконтрольность населению всех ресурсов, используемых органами и должностными лицами муниципальных образований.

У любого жителя муниципального образования должно быть право задать вопрос по существу любых публичных расходов, осуществляемых местной властью, и этому праву должна корреспондировать обязанность (подкрепленная санкциями) соответствующих органов или должностных лиц местного самоуправления дать соответствующий ответ, объяснение [17].

Для реализации информационной открытости работы органов местного самоуправления и территориального общественного самоуправления возможно заимствование опыта США о предоставлении информации населению низовыми местными общественными ассоциациями, содержащейся в информационных письмах.

Этот метод обмена информацией и распространения знаний о возможностях населения относительно участия в общественном самоуправлении позволяет информировать граждан о процессах, происходящих на территории, путем эффективной работы общественных ассоциаций. Кроме этого проводятся образовательные сессии для лиц, представляющих интерес микрорайона (например, о порядке обращения в органы местной власти, о возможностях участия жителей в определении городской политики); регулярно осуществляются опросы населения. На основе полученных результатов разрабатывается план развития

района [11, с. 35].

Представляется обоснованным, что и на территории Российской Федерации массовое обучение жителей местному самоуправлению как новому образу жизни должно стать обязанностью всех уровней власти и управления. Однако данное обучение должно сопровождаться широкой правоприменительной практикой.

Кроме того, проблемой формирования местного самоуправления как самостоятельного звена единой системы власти в государстве является отсутствие финансовой стабильности. Так, финансирование муниципальных образований происходит за счет средств, поступающих из центра и субъектов в виде отчислений от федеральных и региональных налогов, дотаций и субвенций.

При этом в бюджетном устройстве России местные налоги образуют незначительную часть в доходах собственных бюджетов. В соответствии с действующим законодательством только земельный налог и налог на имущество физических лиц полностью поступают в местные бюджеты. Эти налоги стабильны в своих поступлениях, но отличаются низкой мобильностью налоговой базы.

Следующая проблема связана с непропорциональным распределением финансовых средств между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Г.Ф. Скрипкин предлагает решить ее, реализовав принцип бюджетного федерализма, путем равномерного распределения доходов между тремя уровнями (Россия – субъект Федерации – местное самоуправление) в соотношении 1:3 [12, с. 63].

Представляется обоснованным, что именно такое распределение доходов в состоянии разрешить проблему дефицита денежных средств на территории муниципального образования.

Местный налог на недвижимость, по мнению ряда экономистов, будет эффективным механизмом стимулирования инвестиций в объекты недвижимости, развития муниципальной инфраструктуры и контроля за операциями с недвижимостью.

Представляется обоснованной полная передача единого налога на вмененный доход на местный уровень, так как в отдельных муниципальных районах розничная торговля – основной и стабильный источник налоговых поступлений [6, с. 149].

Значимой проблемой является передача муниципальным образованиям государственных функций с необходимыми для их выполнения финансовыми ресурсами. Фактически функции передаются, а средства для их реализации – нет. В этой связи целесообразно привлекать к ответственности должностных лиц, которые, передавая подобные полномочия, не передают финансовые ресурсы для реализации этих полномочий.

Подводя итоги вышеизложенного, решить обозначенные проблемы возможно путем принятия федерального закона, регламентирующего принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления.

Повышение уровня политической культуры населения, формирование его политической активности в решении вопросов местного значения возможно посредством его вовлечения в процесс принятия решений по вопросам обеспечения жизненно важных интересов муниципального образования.

Финансовой самостоятельности муниципального образования будет способствовать перевод в местные налоги налога на недвижимость и единого налога на вмененный доход для всех видов деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования можно сделать вывод, что существуют разные формы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. При этом их можно подразделить на три группы, в зависимости от того, кто является инициатором такого взаимодействия:

- 1) по инициативе государственных органов власти Российской Федерации (в рамках контроля, расширения полномочий местных органов власти на основании их наделения отдельными государственными полномочиями, содействия местным властям в осуществлении их деятельности и т.д.);
- 2) по инициативе органов местного самоуправления (реализация права законодательной инициативы, обращения в различные государственные органы и т.д.);

3) по инициативе органов государственной власти и местного самоуправления (участие в заключении договоров, создание различных консультативных, совещательных и координационных органов и т.п.).

Наиболее распространенной формой взаимодействия между органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления, которая обозначена в российских законах и уставах муниципальных образований, является заключение договоров и соглашений о взаимодействии.

Порядок заключения таких договоров, как правило, регулируется законами субъектов Российской Федерации. В федеральном законодательстве в основном отсутствуют правила и нормы, непосредственно предписывающие такое взаимодействие. Законодательно закреплена независимость государственных и муниципальных органов власти в установлении форм осуществления закрепленной компетенции. Это позволяет предположить, что взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления должно основываться на договоре.

Основными проблемами во взаимоотношениях государственных органов и органов местного самоуправления можно назвать:

- при установлении полномочий органов местного самоуправления в региональном законодательстве необходимо уточнять, какие именно действия предпринимаются органами местного самоуправления в различных сферах функционирования;
- при разграничении полномочий, если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования, «поделить» компетенцию необходимо таким образом, чтобы каждый круг вопросов предоставления услуг власти населению решался самым эффективным образом;
- для исполнения конституционных установлений в части наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо уточнение и установление собственных полномочий местного самоуправления для каждого его уровня;
- при формировании финансовой основы местного самоуправления в контексте взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления требуют решения два вопроса: как наиболее рационально разделить источники доходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами и каковы процедуры взаимодействия уровней власти при закреплении

доходных источников местных бюджетов.

Нормативно-правовая база наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями создана во многих субъектах Российской Федерации.

Таким образом, развитие института местного самоуправления должно являться одним из основных направлений государственного строительства, а также важнейшим фактором, способным оказать существенное влияние на дальнейшее развитие федерализма в России.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)
2. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020)
3. Бабун Р.В. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность (для бакалавров) / Р.В. Бабун. - М.: КноРус, 2017. - 128 с.
4. Бондарь Н.С. Местное самоуправление. Учебник / Н.С. Бондарь. - М: Юрайт, 2017. - 386 с.
5. Василевич С.Г. Государственное управление. Проблемы и пути повышения эффективности. Монография / С.Г. Василевич. - М.: Юнити, 2019. - 544 с.
6. Гегедюш Н.С. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие для прикладного бакалавриата / Н.С. Гегедюш, Е.В. Масленникова, М.М. Мокеев и др. - Люберцы: Юрайт, 2016. - 238 с.
7. Захаров Н.И. Государственное и муниципальное управление: Учебник / Н.И. Захаров, В.Д. Попов, В.А. Есин, Ю.Ю. Шитова. - М.: Инфра-М, 2016. - 158 с.
8. Мельков С.А. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность. Конспект лекций: Учебное пособие / С.А. Мельков, А.Н. Перенджиев, О.Н. Забузов. - М.: КноРус, 2018. - 294 с.
9. Муниципальное право России. Учебник / Под ред. Кокотов А. Н. - М: Юрайт, 2019. - 460 с.
10. Наумов С.Ю. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш и др. - М.: Дашков и К, 2016. - 556 с.
11. Остапец О.Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления (на примере Саратовской области) / О.Г. Остапец //

- Государственная власть и местное самоуправление. - 2017. - № 1. - С. 33-37.
12. Фролова Е.В. Взаимодействие населения и местной власти: проблемы и новые возможности / Е.В. Фролова // Социологические исследования. - 2016. - № 4. - С. 59-64.
 13. Чаннов С.Е. Муниципальное право. Учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / С.Е. Чаннов. - М: Юрайт, 2019. - 302 с.
 14. Яновский В.В. Государственное и муниципальное управление. введение в специальность (для бакалавров) / В.В. Яновский, С.А. Кирсанов. - М.: КноРус, 2018. - 352 с.
 15. Евстигнеева В.А. Процессы становления местных органов власти в России // Современные научные исследования и инновации. - 2017. - № 1. [Электронная база]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2017/01/77749> (дата обращения: 29.11.2020)
 16. Коротина К.С. Особенности муниципального управления образованием и его нормативно-правовое регулирование // Вопросы экономики и управления. - 2017. - № 4. - С. 10-12. [Электронная база]. URL: <https://moluch.ru/th/5/archive/73/2796/> (дата обращения: 28.11.2020)
 17. Лабутина И.В. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в России по социально-экономическому развитию муниципальных образований // Политика, государство и право. - 2016. - № 2 [Электронная база]. URL: <http://politika.snauka.ru/2016/02/3708> (дата обращения: 23.11.2020).
 18. Эскиев М.А. Местное самоуправление как основа конституционного строя // Молодой ученый. - 2016. - № 12. - С. 654-657. [Электронная база]. URL: <https://moluch.ru/archive/116/31439/> (дата обращения: 25.11.2020)