

Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

РУКОВОДИТЕЛЬ

НИКИТИНА ИА

16. 11.

2017 г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий отделением

делового права

канд. юрид. наук, доцент

С.С. Кузнецов

« 15 »

10.

2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Козлов Андрей Александрович

Руководитель ВКР

канд. юрид. наук, доцент

Ю.В. Филимонов

подпись

« 14 »

19.

2017 г.

Автор работы

Студент группы № 147

А.А. Козлов

подпись

Томск 2017

МИНОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Отделение «Делового права»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
РУКОВОДИТЕЛЬ
Викторина В.А.
10.03.2017г. «10» 03 2017г.

УТВЕРЖДАЮ
Руководитель ООП
40.03.01 «Юриспруденция»
С.С. Кузнецов
10.03.2017г. «10» 03 2017г.

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной работы

студенту: Козлову Андрею Александровичу

Тема выпускной (квалификационной) работы: Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов российской федерации.

Утверждена 10.03.2017г.

Руководитель работы: доцент, кандидат юридических наук, Филимонов Юрий Валерьевич

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы

с «05» 03 2017г. по «15» 03 2017г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «16» 03 2017г. по «16» 06 2017г.

3). Сбор и анализ практического материала с «17» 06 2017г. по «17» 07 2017г.

4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы

с «17» 07 2017г. по «25» 07 2017г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы

с «26» 07 2017г. по «29» 10 2017г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее ИИ Филимонов Ю.В.

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению

| | |
|--|----|
| Оглавление..... | 2 |
| Введение..... | 3 |
| Глава 1. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления..... | 6 |
| 1.1 Понятие и сущность взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления..... | 6 |
| 1.2 Конституционно-правовой механизм взаимодействия государственных и муниципальных органов..... | 14 |
| 1.3 Принципы взаимодействия государственных и муниципальных органов..... | 24 |
| Глава 2. Конституционно-правовая характеристика взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (на примере Красноярского края и администрации Шушенского района)..... | 29 |
| 2.1 Организация взаимодействия органов местного самоуправления в Шушенском районе и органов государственной власти Красноярского края..... | 29 |
| 2.2. Направления и формы взаимодействия органов государственной власти Красноярского края с органами местного самоуправления Шушенского района..... | 40 |
| Заключение..... | 50 |
| Список используемых источников и литературы..... | 53 |

Введение

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления является важнейшим условием развития муниципальных образований, общества и государства. С принятием нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отмечается централизация нормативного регулирования ряда вопросов местного самоуправления. Так, разграничение полномочий по многим вопросам организации местного самоуправления позволит либо вытеснить региональное законодательное регулирование нормами федеральных законов, либо же придать этому регулированию вторичный характер, что происходит в случаях, когда региональный законодатель в основном воспроизводит нормы федерального законодательства.

Сложность и масштабность задач, стоящих перед местным самоуправлением, проблемы реализации ФЗ № 131 (лучше сократить название-Федеральный закон о местном самоуправлении) необходимость совершенствования муниципальной нормативной базы – всё это требует дальнейшего развития взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ, институтами гражданского общества.

Актуальность исследования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления всегда очень высока так как местное самоуправление, хотя и является независимым звеном в системе публичной власти, отнюдь не исключается от управления государства в целом.

Целью исследования является рассмотрение взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для достижения цели в работе поставлены следующие задачи:

- рассмотреть понятие и сущность взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления;
- изучить конституционно-правовой механизм взаимодействия государственных и муниципальных органов
- проанализировать принципы взаимодействия государственных и муниципальных органов
- рассмотреть организацию взаимодействия органов местного самоуправления в Шушенском районе и органов государственной власти Красноярского края;
- выявить направления и формы взаимодействия органов государственной власти Красноярского края с органами местного самоуправления Шушенского района.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предметом настоящего исследования являются правовые нормы, регулирующие взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Методологическая основа исследования. В процессе исследования использовались как общенаучные (методы анализа и синтеза), так и частнонаучные (формально-юридический, исторический, метод системного анализа) методы.

Теоретическая основа исследования - труды ученых в области общей теории права, муниципального права, гражданского права, административного права, конституционного права, имеющего отношение к данной теме, а так же многочисленные нормативно-правовые акты, труды советских и современных российских авторов. Наиболее значительные работы принадлежат таким авторам как С.В. Андрееву, А.Н. Аверину, В.Г.

Вишнякову, К.К. Гасанову, С.И. Гончарову, И.В. Михеевой, А.С. Прудникову, Е.Н. Селютиной, Е.Н. Хазову и др.

Эмпирическая база исследования: Конституция РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законы субъектов РФ и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Глава 1. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления

1.1 Понятие и сущность взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления

Органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают общими сферами социально-экономической деятельности, чем диктуется потребность их взаимодействия при реализации своих полномочий. Ведь только согласованными действиями не подчиненным друг другу органам публичной власти можно избежать дублирования в процессе исполнения своих полномочий в общих сферах социально-экономической деятельности, повысить ее эффективность и достичь желаемых целей.

Слово «взаимодействие» в Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова разъясняется, во-первых, как взаимная связь двух явлений, во-вторых, как взаимная поддержка¹. Взаимодействие во втором смысле применимо для характеристики деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой при организации обслуживания населения и в других сферах общего ведения, путем объединения имущественных, финансовых и кадровых ресурсов. Объединяя эти и иные ресурсы органы публичной власти осуществляют реальную поддержку друг друга для достижения общих целей. Такое взаимодействие следует рассматривать как нормативно упорядоченную систему согласованных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, как вид их созидательных взаимоотношений. В то же время, как справедливо замечает С.В. Андреев, понятия

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. 28-е изд. М., 2014. С. 128.

«взаимодействие» и «взаимоотношения» на являются синонимами. Второе понятие шире первого².

Изучая научные работы ряда ведущих отечественных ученых и нормативно-правовые документы позволило детализировать системный смысл и сущность исследования организации местного самоуправления, которое является фундаментом формирования эффективного самоуправления субъектов РФ³. Исследование самой сущности понятий выявило определенную неоднозначность их определения.

Ряд авторов утверждают, что местная власть — это власть, которую осуществляют государственные органы и органы местного самоуправления, действующие в административно-территориальных единицах государства, отмечая, что она представляет собой совокупность местного управления и местного самоуправления⁴. По определению «местного управления», выделены два взгляда.

Первый — это деятельность местных органов исполнительной власти по решению вопросов общегосударственного и местного значения в пределах административно-территориальных единиц. Второй — это сложный механизм, который объединяет деятельность органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти на определенной территории и является составной частью государственного механизма управления.

² Андреев С. В. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере автотранспортного обслуживания населения: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Андреев Сергей Викторович; [Место защиты: ФГУН Институт государства и права Российской академии наук], 2017. С.17.

³ Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н. Муниципальное право: учебник. М., 2013.

⁴ Аверин А.Н. Социальная политика органов государственной власти субъектов Российской Федерации / А.Н. Аверин. М. 2008. № 6. С. 214; Васильев А.А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы // А.А. Васильев. 2015. № 3. С. 22; Краснов А.А. Система муниципального управления / А.А. Краснов. СПб: Лидер. 2015. С. 79.

Исходя из общемировой практики, местное самоуправление различают именно по признаку автономии по центральной власти в принятии решений и в использовании ресурсов для их реализации.

Концептуальные различия местного самоуправления заключаются в толкованиях аспектов определения природы, организационной структуры органов местного самоуправления, объеме прав и обязанностей местного самоуправления, характере и особенностях взаимоотношений с государством; структурно-функционального строения органов местного самоуправления⁵.

Местное самоуправление в политико-правовом смысле рассматривается как специфическая, сформированная исторической традицией форма народовластия и способ решения вопросов местного значения гражданами при их непосредственном участии. В административно-государственном понимании местное самоуправление — делегирование части государственных полномочий субъектов на основе идеи децентрализации государственной власти. Учитывая основные концептуальные позиции по развитию и организации местного самоуправления, оно должно отвечать двум социальным запросам: реализации права граждан на участие в управлении делами местного значения; созданию эффективной системы местной представительной власти, способной удовлетворять жизненно важные местные нужды населения и развитие государства и гражданина.

Развитие местного самоуправления является базой формирования эффективного самоуправления субъектов РФ, призванных обеспечивать баланс публичных, партийных, социальных, региональных и общественных интересов субъектов и государства в целом. Это возможно тогда, когда действует механизм открытости и демократичности выборов и осуществлена

⁵ Муниципальное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова, Л.Т. Чихладзе. М., 2016. С.77.

передача властных полномочий относительно местного развития и финансовых ресурсов с центра субъектам РФ.

Органы государственной власти и местного самоуправления сотрудничают друг с другом, подразумевается, что они как партнеры, по крайней мере, равны в отношении главного объекта управления, и осуществляют свою деятельность ради достижения общей цели и повышения прав граждан РФ⁶.

Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти подразумевает не только отношения подчинения, но сотрудничество государства и субъектов местного самоуправления, через обеспечение целенаправленного и эффективного функционирования муниципальных образований. Взаимодействие подразделяется на два вида связи, прямая – исходящая от государства и обратная – исходящая от органов местного самоуправления. В прямой связи основным способом взаимодействия является управление и поддержка. В обратной связи на первое место выдвигается сотрудничество и инициатива. В системе взаимодействий между государством и местным самоуправлением, важное значение имеет оптимальное сочетание прямой и обратной связи.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления можно охарактеризовать как партнерские отношения, которые воплощаются ради достижения общей цели – повышения уровня и качества жизни граждан, каждого субъекта местного самоуправления и государства в целом.

Вопросы местного значения неотделимы от государственного интереса, они не остаются и не должны оставаться без влияния государства. Различного рода проблемы взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти возникали практически на всех этапах развития местного самоуправления как в России, так и во всем мире.

⁶ Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н. Система органов государственной власти России: учебное пособие. М., 2013.

Законодательное закрепление взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, позволяет разрешить эти проблемы, эффективно управлять всеми сферами жизни общества, посредством четко отлаженных механизмов взаимодействия. Большинство экономических и социальных проблем связано именно с недостатками механизма взаимодействия.

На государственном уровне в отношении местного самоуправления решаются задачи обеспечения гарантий осуществления местного самоуправления и разработка единой государственной политики в сфере организации и регулирования местного самоуправления. На государственном уровне законодательно устанавливаются общие принципы организации местного самоуправления, принимаются программы государственной поддержки местного самоуправления.

Органы государственной власти играют большую роль в становлении и развитии местного самоуправления. Эффективность их взаимодействия в значительной степени определяет результативность осуществления государственной политики — решения экономических, политических и социальных проблем на уровнях муниципального образования, субъекта и государства в целом. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления способствует реализации государственных задач через решение вопросов местного значения: укрепление основ народовластия, создание условий для обеспечения жизненных интересов населения, проведение мероприятий по социальной защите населения, стабилизация политической системы, подготовка кадров для муниципальных органов.

Признание местного самоуправления обозначает, что государство видит в нем некий общественный институт, не обладающий свойствами государственной власти. Децентрализация власти - это способ сохранения целостности государства, обеспечивающий эффективную защиту общества и граждан, гармоничное развитие различных религиозных, духовных,

культурных, экономических связей между всеми субъектами государства и слоями населения. Взаимодействие местного самоуправления с государственной властью наблюдаться с самого начала зарождения государства. На всех исторических этапах они поддерживали и совершенствовали друг друга.

Проблема взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти имела и имеет место практически на всех этапах развития местного самоуправления в России⁷.

Отсутствие согласованности деятельности федеральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по обеспечению прав граждан РФ⁸ не позволяет эффективно решать проблемы асимметрии уровней, состояния депрессивности отдельных территорий, фактически отстраняет органы местного самоуправления от определения приоритетных направлений регионального развития.

Отсутствие согласованности также не поощряет органы местного самоуправления полнее выявлять и использовать социально-культурный потенциал каждого субъекта РФ. Ведь реформирование местного самоуправления только путем укрупнения советов может, снижает уровень демократизма власти на местах.

Правовые основы взаимодействия субъекта РФ с органами местного самоуправления по обеспечению прав граждан РФ отличаются социальной природой, а в основе сбалансирования цели совместной деятельности жителей должны быть их общие интересы⁹. Местное самоуправление, как институт публичной власти является фундаментом представительной

⁷ Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

⁸ Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе. Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6.

⁹ Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. М., 2003. С. 58—60.

системы, выражает представительное народовластие, не всегда выступает формой воплощения и осуществления народного суверенитета, полноценно и пропорционально отражает социальную структуру общества¹⁰.

Местное самоуправление выступает одним из системообразующих элементов в обеспечении развития субъектов РФ. Стране важно выявить потенциальные возможности и негативные тенденции для развития местного самоуправления. Мировая глобализация влияет на сферу социально-культурных прав граждан РФ, а недостаточная обоснованность развития и взаимодействия субъектов РФ¹¹, взаимоотношение региональных и федеральных органов власти, отсутствие региональной политики приводит к существенной диспропорции развития и обострения региональных проблем в государстве¹².

Государство совершенствует основы региональной политики, и должно максимально учитывать местные особенности социально-экономического развития. В стране должна быть основана новая парадигма регионального саморазвития, которая осуществляется на основе интересов регионов и возложение ответственности за местное развитие в местные органы власти при предоставлении им максимальной автономии.

Обеспечение эффективного управления регионом органами местного самоуправления — это создание условий динамичного, сбалансированного социально-экономического развития для повышения уровня жизни населения и обеспечение гарантированных государством социальных стандартов каждому ее гражданину в контексте углубления процессов рыночной трансформации.

¹⁰ Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционное право России Москва, 2006. (2-е издание, переработанное и дополненное).

¹¹ Прудникова Т.А., Егоров С.А., Акимова С.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. Учебное пособие / М., 2013.

¹² Страховое право. учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под редакцией В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова, В.В. Шахова. М., 2014. Сер. *Dura lex, sed lex* (Пятое издание, переработанное и дополненное).

В региональном аспекте эта деятельность характеризуется специфическими целями, задачами, механизмами, в конечном итоге определяют ее стратегию и тактику, предусматривают учет широкого спектра этнических, политических, социально-экономических факторов каждого отдельного региона, что позволяет влиять тенденциям регионального развития. Таким образом, задача государственной власти на внутренней арене — достичь политического, экономического и гуманитарного единства страны на основе согласования разнонаправленных интересов всех регионов.

1.2 Конституционно-правовой механизм взаимодействия государственных и муниципальных органов

Функционирование самостоятельных и независимых органов публичной власти выступает необходимым атрибутом современного правового демократического государства. Осуществляя одну из форм народовластия (представительную демократию), соответствующие органы в пределах страны, а также и иных административно-территориальных образований выполняют государственно значимые функции от имени и по поручению многонационального народа Российской Федерации. Порядок их организации и деятельности подлежит детальному правовому регулированию нормами конституционного и муниципального права. Исходя из этого необходимо полное и единообразное представление о системе данных органов, что позволит не только выстраивать логически обоснованную методологию научных исследований, но и обеспечит необходимый уровень правоприменительной практики. В этой связи все чаще звучат призывы о повышении требований к четкости определения понятийного аппарата,

используемого в правовых нормах, регламентирующих построение системы органов государственной власти и местного самоуправления¹³.

В сфере конституционно-правового регулирования организации публичной власти сделанный вывод находит следующее отражение. Регламентируя устройство государственной власти, положения нормативных правовых актов, как правило, устанавливают систему органов, реализующих то или иное направление государственной политики. Кроме того, законом или подзаконными актами, посвященными организации деятельности конкретного органа, устанавливается структура, раскрывающая их внутреннее устройство.

От качественно выстроенного взаимодействия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления с органами государственной власти зависит эффективность функционирования всего механизма публичной власти в России, в связи с чем выявление проблем в данной сфере и предложение путей их разрешения представляет значительный интерес¹⁴. В научной литературе нередко подчеркивается неразрывная связь местного самоуправления и государственной власти, что несколько не противоречит самостоятельности органов местного самоуправления и независимости от государства в решении вопросов местного значения.

Например, В.И. Фадеев отмечал: «Местное самоуправление является важнейшим элементом демократического устройства государства и общества, системы публичной власти, и это порождает проблемы определения оптимального сочетания в нем государственных и общественных начал, формирования эффективного механизма решения вопросов местного значения с участием населения, взаимодействия местного

¹³ Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 69.

¹⁴ Безруков А.В. Оптимизация механизма взаимодействия государства и местного самоуправления // Проблемы права. 2010. № 3. С. 69; Бурмистров А. Государство и местное самоуправление: вопросы взаимодействия // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. 2001. № 36. С. 155.

самоуправления и государства, местного самоуправления и гражданского общества»¹⁵. Справедливо подчеркивается, что «местное самоуправление рассматривается в российской и зарубежной доктрине как общественный и как государственный институт»¹⁶.

Конституционные основы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и ее субъектов включают:

- 1) единство форм непосредственного осуществления народом государственной власти;
- 2) единство видов обеспечения государственной власти как в РФ, так и в ее субъектах;
- 3) различные системы местного самоуправления в субъектах РФ;
- 4) единство политических гарантий осуществления государственной власти и местного самоуправления в РФ и ее субъектов;
- 5) различные виды экономических и социальных основ государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ;
- 6) различные механизмы реализации принципов государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ;
- 7) различные формы проявления народовластия в осуществлении государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ при одинаковом положении органов государственной власти и управления РФ и ее субъектов (ст. ст. 80, 102, 103, 110, 118, 130 Конституции РФ).

Самоуправленческие начала в Российской Федерации проявляются в объеме полномочий субъектов, процедуре выработки, принятии и реализации решений, степени согласованности волевых действий и обеспеченности интересов различных субъектов, отказе от отношений между центром и субъектами федерации на началах субординации.

¹⁵ Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex russica*. 2014. № 4. С. 399.

¹⁶ Михеева И.В., Невельская Л.А. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правовой регламентации // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2015. № 3. С. 21.

Несмотря на масштабность и динамичность вносимых изменений, сохраняется ряд проблем в сфере взаимоотношений исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и органов государственной власти, которые негативно сказываются на состоянии баланса между различными уровнями публичной власти. Так, По состоянию на 1 февраля 2017 г. в Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления были внесены изменения более чем 130 федеральными законами

Так, одной из проблем можно считать увеличение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере формирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, с которым связано усиление влияния этого уровня публичной власти на местное самоуправление.

Реформа институциональной основы местного самоуправления, ознаменованная пакетом поправок в Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷ (далее - Закон), принятых в течение 2014 года, происходит в русле общегосударственной стратегии усиления политического контроля над региональными властями и повышения их ответственности за качество социально-экономической политики как перед федеральным центром, так и перед гражданами. В этой связи субъектам Федерации предоставлена возможность своими законами устанавливать порядок формирования органов власти в муниципальном образовании и определять объемы их полномочий. То есть фактически устанавливать правовой статус главы муниципального образования и главы администрации, при этом разброс институциональных решений обуславливается спецификой региона, мотивацией политической власти в субъекте Федерации и, конечно,

¹⁷ Российская газета. N 202. 08.10.2003.

допустимой вариативностью, установленной федеральным законодательством¹⁸.

Значимые изменения в порядок формирования были внесены в 2015 году. В частности, порядок возможного избрания главы муниципального образования был дополнен новым вариантом - избранием представительного органа муниципального образования из числа кандидатов, представленных комиссией по результатам конкурса. Пункт 1 части 2 статьи 36 Закона был изложен в следующей редакции: «2. Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования: 1) избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации».

Таким образом, субъекты Российской Федерации своим законодательством могут участвовать в формировании механизма наделения полномочиями исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Как отмечают исследователи, «после закрепления этого способа в федеральном законодательстве субъекты Российской Федерации стали активно предусматривать его в правовых актах для наделения полномочиями высшего должностного лица муниципального образования. Более того, некоторые регионы устанавливают его в качестве безальтернативного для определенных видов муниципальных образований (прежде всего городских округов и муниципальных районов), не предусматривая для них иных

¹⁸ Селютина Е.Н., Тихалева Е.Ю., Холодов В.А. Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления: современные тенденции развития // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 17.

вариантов наделения полномочиями высшего должностного лица. В Волгоградской области так избираются главы всех городских поселений, городских округов и муниципальных районов»¹⁹. А в законодательстве Республики Калмыкии²⁰ содержится норма о том, что глава муниципального района, городского округа, городского поселения, сельского поселения избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. То есть данный способ избрания главы распространяется на все муниципальные образования Республики²¹.

В целом по итогам проведенной реформы можно отметить сужение выборных начал местного самоуправления в пользу конкурсного принципа.

Новый этап развития законодательства устанавливает более широкие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере правоотношений.

В частности, в июле 2016 года ряд таких критериев был закреплен в вышеуказанном Законе²². Его новая редакция стала предусматривать, что кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет установленных избирательным законодательством ограничений пассивного

¹⁹ О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области: Закон Волгоград. обл. от 29 мая 2014 г. N 70-ОД: принят Волгоград. обл. Думой 29 мая 2014 г. // Волгоградская правда. 2014. 31 мая.

²⁰ О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Республики Калмыкия и порядке формирования представительных органов муниципальных районов, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Республики Калмыкия: Закон Респ. Калмыкия от 18 ноября 2014 г. № 85-V-3: принят Постановлением Народного Хурала (Парламента) РК от 18 ноября 2014 г. № 181-V // Хальмг унн. 2014. 19 нояб.

²¹ Коростелева М.В. Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. N 3. С. 13.

²² Федеральный закон от 2 июня 2016 г. N 171-ФЗ «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

избирательного права²³ для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления. При этом дополнительно условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения. А субъект Российской Федерации также законодательно может определить учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Таким образом, можно отметить вполне отчетливую тенденцию поступательного расширения полномочий государства в лице органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере формирования органов местного самоуправления, однако получившую отрицательную оценку со стороны научной общественности²⁴.

Еще одним направлением, при помощи которого государство фактически подчиняет себе деятельность органов местного самоуправления в некоторых сферах, можно считать использование органами государственной власти субъектов Российской Федерации метода непрямого обязывания органов местного самоуправления путем принятия квазирекомендательных модельных муниципальных правовых актов.

²³ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.

²⁴ Кудрявцев В.В. Право граждан на участие в избрании главы местной администрации в контексте принципа гласности в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 19; Быкова А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 17 - 23.

Модельные муниципальные правовые акты - юридический инструмент, применяемый с целью формирования единого правового пространства на территории субъекта Российской Федерации, оказания правовой помощи муниципальным образованиям, распространения наиболее положительно зарекомендовавших себя муниципальных практик²⁵.

Вместе с тем принятие модельного муниципального акта может иметь квазирекомендательный характер, выступать скрытой формой оказания органами государственной власти воздействия на нормотворческую практику муниципальных органов.

Например, А.Г. Быкова отмечает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации активно разрабатывают модельные нормативные правовые акты для реализации вопросов местного значения. Так произошло и в Омской области. В июне 2015 г. государственными органами Омской области в представительные органы местного самоуправления было направлено модельное решение представительного органа муниципального образования «Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования». В августе - сентябре 2015 г. представительные органы муниципальных образований приняли это модельное решение²⁶.

Таким образом, на наш взгляд, модельное правотворчество является сегодня одним из «каналов» взаимодействия, а иногда и прямого давления между государством и местным самоуправлением.

²⁵ Арбатская Ю.В., Подшивалов В.Е., Хвалев С.А., Хертуев Р.Ю. Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории муниципального образования» // Вестник института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. 2012. № 1; Боровикова И.А., Давыдова М.А., Шишпаренок О.Н. Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов местной администрации муниципального образования и их проектов» // Вестник института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. 2011. № 2. С. 59.

²⁶ Быкова А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 17 - 23.

Подводя итог изложенному, можно сказать, что местное самоуправление сегодня фактически стало «низовым» уровнем государственного управления, при этом государство поступательно расширяет свое «присутствие» на муниципальном уровне и арсенал рычагов воздействия на формирование и деятельность органов местного самоуправления, в том числе исполнительно-распорядительных.

Вместе с тем, как представляется, само по себе это ни хорошо и ни плохо. Поскольку нет единственно верной модели организации публичной власти, каждое государство обладает суверенитетом и в силу этого вправе самостоятельно решать, какую модель создавать, опираясь в том числе на исторический опыт, в случае если он доказал свою эффективность.

Думается, что местное самоуправление - это никак не самоцель, а средство для решения общественно и государственно значимых задач на том уровне, на котором они максимально эффективно могут быть решены. Если те или иные задачи не могут быть эффективно решены на уровне местного самоуправления (финансово, организационно, компетенционно, в силу ограниченности источников информации и т.д.), то решать их следует на более высоком уровне государственной власти. Поскольку в конечном счете задача любой публичной власти (а муниципальная власть является ее низовым уровнем и в этом плане родственна государственной по целям и задачам) - обеспечивать благополучие людей и процветание всего общества в целом. Притом что формой внешней организации общества, обеспечивающей его выживание, сопротивление угрозам и развитие, является все-таки прежде всего государство.

Исходя из всего изложенного представляется, что сама по себе модель встраивания местного уровня публичной власти в систему государственной власти не является сугубо негативным явлением, однако этот процесс должен сопровождаться грамотным правовым оформлением. Учитывая, что такое «встраивание», как представляется, исходит из объективных потребностей практики и невозможности в специфических сложных российских условиях

(обусловленных протяженностью территории, ее неравномерным заселением, факторами экономического и демографического характера и т.д.) иного эффективного решения задач, которые стоят перед публичной властью, выходом из сложившейся ситуации должна быть такая настройка правовой системы государства, которая не будет служить прокрустовым ложем, в которое уже не умещаются фактически складывающиеся общественные отношения. А именно можно предположить, что в перспективе целесообразно проведение конституционной реформы, в рамках которой должна быть скорректирована правовая формула взаимоотношений государства и местного самоуправления. При этом не исключен возврат к более централизованной модели, построенной на более тесных правовых взаимосвязях, для которых слишком узкими окажутся термины «самостоятельны» и «независимы друг от друга».

Таким образом, главный вопрос - это не то, из какой именно эпохи нашей истории мы берем образцы, а насколько эффективно тот или иной заимствованный нами правовой механизм, правовая конструкция вписываются в реалии настоящей действительности.

1.3 Принципы взаимодействия государственных и муниципальных органов

Принципы, на основе которых обеспечивается разграничение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, взаимосвязаны, так как касаются различных сторон одного и того же явления, т.е. осуществления государственной и публичной власти на местах. Соблюдение одних принципов способствует реализации других. Нарушение какого-либо одного принципа влечет за собой нарушение и других.

Принципы можно разделить на конституционные, т.е. непосредственно закрепленные Конституцией РФ, и специальные, которые должны быть

закреплены в конституциях и уставах субъектов РФ и непосредственно определять взаимоотношения государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, процедуру разграничения полномочий.

К конституционным принципам следует отнести принцип разделения властей (ст. 10), законности (ст. 15), приоритета прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 и 18), самостоятельности субъектов Федерации в установлении системы органов государственной власти (п. 1 ст. 77), единой системы органов исполнительной власти по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (п. 2 ст. 77), разграничения полномочий между органами законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 102, 103, 114, 118) и др.

Принцип законности, безусловно, является основополагающим во всех видах взаимодействия между органами государственной и муниципальной власти. Только неукоснительное соблюдение данного принципа, выраженного в детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти, позволяет обеспечить их эффективность.

К специальным принципам, как представляется, следует отнести принцип функционального различия государственных и муниципальных органов власти, самостоятельности и равноправия во взаимоотношениях друг с другом, собственной компетенции, четкого определения полномочий, ответственности в границах компетенции.

Более целесообразным представляется анализ содержания специальных принципов, как непосредственно влияющих на эффективность и качество разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Суть принципа функционального различия между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления

заключается в том, что, приступая к разграничению полномочий, прежде всего следует учесть функциональные различия между вышеуказанными органами.

Принцип собственной компетенции означает, что органы власти рассматриваемых уровней наделяются собственной компетенцией.

Принцип четкого определения своих полномочий заключается в том, что и органы государственной власти субъектов РФ, и органы местного самоуправления наделяются конкретными полномочиями, т.е. правами и обязанностями для реализации их компетенции. Полномочия, которыми наделяются органы власти рассматриваемых уровней, можно разбить на две группы. К первой группе полномочий относятся права и обязанности по непосредственному разрешению вопросов, отнесенных к компетенции того или иного органа власти одного из рассматриваемых уровней; ко второй группе — права и обязанности, обеспечивающие процедуру их деятельности.

Методология разграничения полномочий может быть следующая. На каждый предмет ведения накладывается соответствующая функция, состоящая из общих и специальных полномочий. Полномочия служат мерой должного поведения органов, их самостоятельности в выполнении установленных задач и функций, выражением конкретного вида решений и юридически значимых действий. Именно через полномочия просматривается характер взаимоотношений государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Принцип ответственности в пределах компетенции указывает на связь ответственности с компетенцией, ограниченность ее пределами компетенции. Во взаимоотношениях между органами государственной власти и местного самоуправления должна существовать взаимная ответственность, которая заключается в том, что существует не только ответственность органов местного самоуправления перед государством, но и ответственность самих государственных органов. В данном случае речь идет в первую очередь о юридической ответственности (коллективной и персональной), хотя

применительно к органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления следует говорить и о политической ответственности перед населением.

Социальная ответственность основана на формировании и нормативном закреплении определенных действий субъектов общественных отношений как обязанностей (должное поведение) и на возможности применения социального принуждения (в различных формах) в случае невыполнения этих обязанностей²⁷.

Юридическая ответственность, будучи разновидностью социальной ответственности, обладает существенными отличиями. Они проявляются в том, что она урегулирована нормами права; обязанности субъектов взаимоотношений приобретают значение юридических; принуждение становится государственно-правовым, включающим в себя санкции; общественные отношения превращаются в правоотношения.

Закрепление принципа согласованности правовыми средствами, способствует эффективной совместной деятельности государственных органов. На практике это осуществляется путем информирования друг друга о планах работы, проводимых мероприятиях, разрабатываемых документах, а также путем координации – согласования планов, действий государственных органов и органов местного самоуправления ради решения общих задач. Для реализации этих функций органы государственной власти и местного самоуправления учреждают специальные согласительные или координационные комиссии, либо сами берут на себя их осуществление. И наконец, важную роль играет контроль за ходом выполнения согласованных мероприятий, в ходе которого дается оценка проделанному и устанавливается соответствие выполненного принятым решениям и достигнутым соглашениям. По результатам контроля устраняются

²⁷ Агеева Е.Л. Юридическая ответственность в государственном управлении. — Л., 1990. С.13.

отклонения от заданного состояния или корректируется решение, определяющее это состояние.

Принцип гласности заключается в открытости и публичности отношений, связанных с взаимодействием государства и органов местного самоуправления. Должен существовать общественный контроль, гражданам должен быть обеспечен максимальный доступ к информации о порядке и формах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Принцип самостоятельности состоит в том, что органы местного самоуправления в пределах их компетенции, реализуют свои полномочия самостоятельно в рамках своих предметов ведения, без вмешательства других органов. Данный принцип самостоятельности местного самоуправления не исключает контроль со стороны государства за их деятельностью.

Следующий по важности принцип взаимодействия — это принцип целесообразности. Взаимодействие между органами государственной власти и местным самоуправлением должно иметь определенное значение, направляться на реализацию общегосударственных целей. Этот принцип выражается в соблюдении общегосударственных интересов на всех уровнях, закреплении этих интересов на законодательном уровне. Нарушение данного принципа взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, приводят к тому, что органы местного самоуправления не могут успешно реализовывать свои полномочия, возникают разногласия на государственном и муниципальном уровне.

Принцип обеспеченности ресурсами заключается в обеспечении органов местного самоуправления экономическими, человеческими, правовыми, информационными и иными ресурсами, которые необходимы им для реализации возложенных на эти органы, переданные государством и относящихся к предметам их ведения задачи. Принцип обычно закрепляется законодательно, при этом учитывается, что государство должно заботиться не

только о выделении необходимых ресурсов, но и о наличии этих ресурсов в количестве, необходимом для эффективного функционирования всех областей местного самоуправления.

Сущность принципа невмешательства муниципальных образований в дела друг друга состоит в том, что должны создаваться такие условия, при которых компетенция одного муниципального образования заканчивается там, где начинается компетенция другого муниципального образования. Наличие данного принципа, означает независимость местного самоуправления не только от государственной власти, но и от вмешательства других равных по статусу органов муниципальной власти.

Суть принципа равноправия состоит в том, что органы государственной власти и местного самоуправления выступают во взаимоотношения как равноправные субъекты права, а также в том, что органы местного самоуправления различных уровня равноправны между собой. Гарантированность этого принципа позволяет минимизировать различия в установлении объема полномочий каждого конкретного муниципального образования.

Глава 2. Конституционно-правовая характеристика взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (на примере Красноярского края и администрации Шушенского района).

2.1 Организация взаимодействия органов местного самоуправления в Шушенском районе и органов государственной власти Красноярского края

В условиях реформирования институтов публичной власти развитие местного самоуправления является одной из первоочередных задач правовой политики Российского государства. Так, в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию в 2013 г. указывается на необходимость «уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах»²⁸.

Одним из факторов, оказывающих влияние на решение вышеназванной проблемы, является поиск оптимальной модели взаимодействия органов публичной власти государственного и муниципального уровней в субъектах Российской Федерации. Государственная политика в сфере местного самоуправления является важным компонентом жизнедеятельности общества и формирует соответствующий механизм социально ориентированной публичной власти.

Во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления необходимо учитывать два аспекта - социально-экономический и политико-правовой²⁹. В каждом регионе с учетом политических и экономических особенностей существует специфика выстраивания отношений между государственной и муниципальной властью, определения институциональной модели местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством. Безусловный интерес

²⁸ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г.

²⁹ Clark G. Theory of local autonomy // Annals of the association of American Geographers, 1984. Vol. 74. N 2. P. 198.

представляет анализ организационно-правовых форм, используемых в целях совместного решения как государственных, так и местных задач в Красноярском крае.

Красноярский край — второй по территории субъект Федерации, его площадь занимает 13,86% территории страны. Протяженность региона — около 3 тыс. км с севера на юг, 1250 км — с запада на восток в северной части. На территории 576 муниципальных образований: 17 городских округов, 44 муниципальных района, 27 городских и 487 сельских поселений. Муниципалитеты представляют все возможное в многонациональной России разнообразие культурных, религиозных традиций, бытовых укладов — от староверов до шаманов и буддистов, от латгальцев до сибирских татар, которые зачастую живут в соседних поселениях.

В крае существует постоянно действующий представительный и законодательный орган государственной власти - Законодательное Собрание Красноярского края, который осуществляет разработку и принятие законов, создающих основу народовластия, гарантий прав и свобод населения края.

В тоже время, высшим исполнительным государственным органом власти в крае является Правительство Красноярского края, данный орган осуществляет следующие основные функции: участие в реализации государственной политики, в различных областях; разработку проектов бюджета края и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития края; разработка проектов программ социально-экономического развития края.

Если рассматривать, что представляет собой местное самоуправление в Красноярском крае, то это форма власти, осуществляемая народом, которая действует в пределах, которые установлены Конституцией страны, федеральным законодательством, принятыми законами Красноярского края, самостоятельных и под свою ответственность решения жителей напрямую и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов жителей, учитывая исторические и иные местные

традиции.

В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в Красноярском крае образуется совет муниципальных образований Красноярского края. Данное взаимодействие властей носит многообразный взаимный характер. Их отношения основываются на принципах законности, взаимоуважения и взаимной ответственности, согласования интересов³⁰.

Важно отметить, что 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. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, органы государственной власти Красноярского края:

- осуществляют государственную защиту и дают гарантии самостоятельности местного самоуправления;
- способствуют помощи в хозяйственном и финансовом отношении;
- устанавливают государственное и правовое регламентирование;
- определяют государственную политику совершенствования местного самоуправления;
- проводят государственный мониторинг и надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, устанавливают их государственную (конституционно-правовую) ответственность.

Таким образом, государственные власти Красноярского края, признавая

³⁰ Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Электронный ресурс [Режим доступа]: <http://jurkom74.ru/materialy-dlia-ucheby/vzaimodeistvie-organov-mestnogosamoupravleniia-i-organov-gosudarstvennoi-vlasti-nadelenie-organov-mestnogo-samoupravleniia-otdelnymigosudarstvennymi-polnomochiiami> (Дата обращения: 14.10.2017 г.)

местное самоуправление, взаимодействуя с ним, в свою очередь, также оказывается под его влиянием. Происходит увеличение присутствия государства в делах местного самоуправления края в основном идет по пути усиления централизации, увеличения субординационных отношений. Особенно наглядно это происходит за счет увеличения числа отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления³¹.

Следует подчеркнуть, что правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти края и органов местного самоуправления в регионе осуществляется путем принятия отдельных нормативных правовых актов. В Красноярском крае вопросы осуществления местного самоуправления регулируются Уставом (Основным законом) края, определяющим полномочия Губернатора и Правительства края в области местного самоуправления, гарантии местного самоуправления.

В ходе анализа содержания Основного Закона края было выявлено следующее: в Уставе Красноярского края положения, закрепляющие базовые начала взаимодействия государственных органов края и муниципальных органов, содержатся в статьях 161-165³². Рассмотрим данные положения более подробно:

В соответствии со ст.161 Устава Красноярского края органы государственной власти и иные государственные органы должны обеспечивать государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления. Органы государственной власти края не вправе участвовать в осуществлении правового регулирования местного самоуправления, если это не предусмотрено федеральным законодательством, а контрольные и исполнительно- распорядительные полномочия вправе осуществлять только в тех случаях и в том порядке, который установлен Конституцией РФ, ФКЗ и законами края, которые

³¹ Батычко В.Т. Муниципальное право Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г.

³² Устав Красноярского края- <http://www.krskstate.ru/docs/0/doc/483>

принимаются в соответствии с ними. Органы государственной власти и должностные лица органов государственной власти Красноярского края вправе участвовать в формировании ОМСУ, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления только в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Кроме того, в соответствии со ст.162 Устава органы государственной власти Красноярского края не вправе принимать решения, которые ущемляют закрепленные федеральными законами и законами края за муниципальными образованиями, а также органами местного самоуправления права, ограничивают предусмотренные для них гарантии.

Органы государственной власти края при принятии решений, непосредственно касающихся муниципальных образований, могут проводить мероприятия по выявлению мнения населения и консультации с соответствующими органами местного самоуправления и учитывать их предложения.

В предусмотренных федеральными законами и законами края случаях выявление мнения и консультации, а равно учет предложений, указанные в пункте 2 настоящей статьи, носят обязательный характер.

Статьей 163 Устава определяется, что ОМСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями федеральным законодательством и законами рассматриваемого субъекта, а органы государственной власти, в свою очередь, должны предоставлять ОМСУ материальные и финансовые ресурсы, которые необходимы им для осуществления указанных полномочий.

В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований образуются Совет муниципальных образований Красноярского края и Ассоциация по взаимодействию представительных органов государственной власти и местного самоуправления Красноярского края.

Органы государственной власти края содействуют Совету

муниципальных образований Красноярского края и Ассоциации по взаимодействию представительных органов государственной власти и местного самоуправления Красноярского края в реализации ими своих функций, направленных на представление интересов муниципальных образований в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти края, организацию сотрудничества с общественными объединениями.

Органы государственной власти края при решении вопросов бюджетной обеспеченности муниципальных образований, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и других, касающихся местного самоуправления и отнесенных к ведению этих органов, должны учитывать особый статус Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов.

Губернатор края определяет орган исполнительной власти края и (или) должностное лицо края, обеспечивающие взаимодействие с муниципальными образованиями, находящимися на территории Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов, и учет интересов данных муниципальных образований при решении вопросов, указанных в пункте 1 настоящей статьи.

Наиболее эффективной формой взаимодействия и учета как региональных, так и муниципальных интересов является осуществление права законодательной инициативы органами местного самоуправления в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации. Согласно п. 1 ст. 6 Федерального закона от 6.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также Уставу Красноярского края право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю

высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также органам местного самоуправления.

Несмотря на то, что в соответствии со ст. 12 Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, они тесно связаны с ними, взаимодействуя при осуществлении переданных им государственными органами некоторых властных полномочий. Весьма важным при этом является определение тех финансовых ресурсов, которыми каждый уровень власти располагает.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

В 2008 году органам местного самоуправления края федеральными законами передано 6 полномочий, осуществляемых за счет средств федерального бюджета, и 24 полномочия, переданные органам местного самоуправления законами Красноярского края и осуществляемые за счёт средств окружного бюджета.

Ещё одной формой взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, осуществляемого по признаку «сверху вниз», является государственный контроль местного самоуправления. Он осуществляется федеральными и региональными органами государственной власти и по объекту контроля может быть подразделен на два вида:

- 1) контроль за соблюдением законов;
- 2) контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 19-21 ФЗ №131).

Анализируя государственный контроль местного самоуправления, следует заметить, что условия и порядок контроля определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. При этом неперенным условием эффективности контроля

является его адекватность. Как предусмотрено ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления, любой административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство должно защитить.

Вся деятельность субъектов взаимодействия в различных сферах должна основываться на строгом, точном и неукоснительном соблюдении законодательства, регламентирующего организацию взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти, компетенцию, формы и методы работы, а также иные аспекты их деятельности.

Согласно Уставу Красноярского края, контроль за соблюдением и исполнением законов Красноярского края осуществляется Думой Красноярского края наряду с другими уполномоченными органами.

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Кроме этого, существуют и другие формы взаимодействия двух уровней власти. Формой взаимодействия является сотрудничество государственной и местной властей через ассоциации муниципальных образований. В рамках ассоциации органы местного самоуправления могут более точно сформулировать и доводить до сведения государственных органов их общие проблемы. Для государственной власти ассоциация муниципальных

образований - та организация, через которую можно обращаться одновременно ко всем ее членам и вырабатывать согласованную политику в отношении местного самоуправления.

Важно только, чтобы каждая из властей - государственная и местная - не выходила за пределы своей компетенции и не вмешивалась в чужие полномочия.

Требует рассмотрения проблема взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основе договора или соглашения, заключаемого между взаимодействующими субъектами. Федеральное законодательство не содержит норм, прямо предписывающих такое взаимодействие. Законодательно закреплена самостоятельность государственной и муниципальной власти в определении форм реализации своих полномочий, что дает основания для вывода о допустимости взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на основе договора.

Между органами государственной власти края и органами местного самоуправления муниципальных образований заключен ряд соглашений о взаимодействии в социально-экономической сфере, направленных на развитие отдельных областей жизнедеятельности муниципальных образований и автономного округа в целом.

Так, Постановлением Администрации Шушенского района от 08.11.2016 года № 706³³, которым регулируется Муниципальная программа Шушенского района «Система социальной защиты населения Шушенского района», устанавливается обеспечение своевременного и качественного исполнения переданных государственных полномочий по приему граждан, сбору документов, ведению базы данных получателей социальной помощи и организации социального обслуживания

³³ Постановление Администрации Шушенского района от 08.11.2016 года № 706 [Электронный ресурс] // <http://arshush.ru/content/view/306/> -дата обращения 20.10.2017.

В данной программе отмечается, что управление социальной защиты населения администрации Шушенского района выполняет государственные полномочия по организации деятельности органов управления системой социальной защиты населения, обеспечивающих решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания населения.

Муниципальные бюджетные учреждения социального обслуживания, осуществляют деятельность, направленную на социальное обслуживание населения, в том числе по предоставлению мер социальной поддержки работникам муниципальных учреждений социального обслуживания населения. Общий объем финансирования на реализацию данной муниципальной программы за счет средств федерального, краевого и районного бюджетов, по прогнозным данным, за период с 2015 по 2019 годов, составит 328083,22310 тыс. рублей, в том числе:

- в 2015 году - 66693,68969 тыс. рублей;
- в 2016 году – 65031,45341 тыс. рублей;
- в 2017 году - 65489,36000 тыс. рублей;
- в 2018 году - 65434,36000 тыс. рублей;
- в 2019 году - 65434,36000 тыс. рублей.

Принимая во внимание все вышесказанное, можно сделать следующие основные выводы.

1. Взаимодействие всегда носит конкретный характер. В каждом отдельном случае в его определении должны быть указаны направления, формы и принципы взаимодействия сторон, одновременно позволяющие сделать вывод об эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Действия взаимодействующих субъектов должны основываться на законе.

3. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации не должно

ограничиваться только принципами законности, самостоятельности, разграничения компетенции. Анализ нормативной базы позволяет выделить еще ряд принципов, на основе которых строится взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации:

- пропорциональность при распределении финансовых потоков;
- принцип организационной обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- принцип взаимного согласования принимаемых решений и действий, затрагивающих интересы друг друга;
- двусторонняя ответственность за соблюдение договоров и соглашений;
- принцип приоритетности интересов населения, учет исторических и иных местных традиций.

Таким образом, взаимоотношения между Администрацией Шушенского района и региональными уровнями власти носят устоявшийся характер, однако существует необходимость их совершенствования и развития.

2.2. Направления и формы взаимодействия органов государственной власти Красноярского края с органами местного самоуправления Шушенского района

При рассмотрении форм и принципов взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации следует отметить, что как таковое взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления является своеобразной закономерностью формирования и функционирования государства. Чем последовательней и целенаправленней разработана и реализована в отдельном государстве

модель взаимодействия его структур, тем эффективнее оно осуществляет свои задачи. Поэтому вопросы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти — одни из наиболее сложных и важных.

От их правильного решения во многом зависит не только судьба местного самоуправления в России, но и эффективность самого российского государства.

Рассматривая взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, целесообразно выделять следующие формы взаимодействия: координация и государственный контроль местного самоуправления. Характерной особенностью выделяемых форм взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления является их универсальный характер. Такие формы предназначены для решения тактических и стратегических задач местного самоуправления в русле государственной муниципальной политики.

Так, Постановлением Администрации поселка Шушенское от 27.09.2017 №614 утверждается Порядок осуществления муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения поселка Шушенское. В данном Постановлении указывается, что муниципальный контроль осуществляется за:

- выполнением требований федеральных законов, законов Красноярского края и муниципальных правовых актов администрацией поселка Шушенское по вопросам обеспечения сохранности автомобильных дорог местного значения;
- исполнением предписаний, выданных органом, уполномоченным на осуществление муниципального контроля (далее - орган муниципального контроля), об устранении выявленных нарушений в области обеспечения сохранности автомобильных дорог местного значения.

Целью и задачей муниципального контроля является реализация полномочий органа местного самоуправления по решению вопросов

местного значения в области обеспечения сохранности автомобильных дорог местного значения.

К полномочиям органа муниципального контроля относятся: - осуществление муниципального контроля;

- разработка административного регламента осуществления муниципального контроля в порядке, установленном Законом Красноярского края от 05.12.2013 N 5-1912 «О порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля»;
- проведение мониторинга эффективности муниципального контроля;
- осуществление иных полномочий, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами Красноярского края³⁴.

Эффективной формой взаимодействия и учета как региональных, так и муниципальных интересов является осуществление права законодательной инициативы органами местного самоуправления в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации. Согласно п. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также представительным органам местного самоуправления .

Другой формой взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления,

³⁴ Постановление от 27.09.2017 № 514 Об утверждении Порядка осуществления муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения поселка Шушенское [Электронный ресурс] // <http://шушенское.org/npa/item/645-postanovlenie-27092017-514> (Дата обращения: 21.10.2017).

осуществляемого по признаку «сверху вниз», является государственный контроль местного самоуправления.

Рассмотрим отдельные формы взаимодействия органов государственной власти края с органами местного самоуправления, в том числе Шушенского района.

В 2003 году в России был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который стал основой глобальной административной реформы. С этого времени полномочия органов государственной власти и муниципального уровня управления стали жестко регламентироваться. Для многих территорий страны реформа оказалась длительной, сложной и болезненной. Красноярскому краю удалось на начальном этапе купировать некоторые трудности реформы и эволюционным путем прийти к современной управленческой системе.

Помочь районам, городам и поселкам самоопределиться, организовать местное самоуправление на каждой территории наиболее эффективно — стало задачей № 1 краевой власти. Практически одновременно с принятием Федерального закона № 131-ФЗ в регионе по инициативе Совета администрации Красноярского края и Законодательного собрания Красноярского края было создано краевое государственное учреждение «Консультационно-методический центр». Правоприменительная практика в муниципалитетах, юридические консультации, разработка методических рекомендаций — эти направления стали основными в деятельности учреждения.

Однако после нескольких исследований, проведенных специалистами учреждения, выяснилось, что консультаций и методических рекомендаций недостаточно — представителям органов местного самоуправления, которых в регионе насчитывается порядка четырех тысяч, необходимо профессионально развиваться, получать дополнительные знания, умения и навыки.

Так, анализ профессионального состава представителей муниципального управления показал, что лишь 10% служащих с высшим образованием учились по профилю «государственное и муниципальное управление». Наиболее уязвимая часть кадрового состава муниципальной службы края — муниципальный служащий поселения. Лишь каждый третий из них получил высшее образование по гуманитарной, аграрной или инженерной специальности. Доля представителей с образованием в сфере государственного и муниципального управления в поселениях не превышает 3%.

В 2010 году Консультационно-методический центр был переименован в Институт муниципального развития и начал разрабатывать для муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности, курсы дополнительного образования, предложил им участие в обучающих семинарах и проектах, задача которых — сформировать на территории края сильное муниципальное сообщество, способное самостоятельно развиваться, работать эффективно, самосовершенствоваться.

С этого же времени Институт ежегодно проводит Сибирский муниципальный форум. Это площадка для организации диалога между представителями органов государственной власти, местного самоуправления, экспертным сообществом, для обсуждения и выработки подходов по улучшению качества муниципального управления. В форуме принимают участие муниципальные служащие и лица, замещающие муниципальные должности, Красноярского, Краснодарского, Хабаровского краев, Новосибирской, Томской, Иркутской, Кемеровской, Самарской, Астраханской областей, Хакасии, Тывы, Якутии, Крыма и т.д. В качестве экспертов на форум приглашаются представители федеральной исполнительной и законодательной власти, признанные ученые-правоведы, специалисты в сферах стратегического планирования, брендинга, маркетинга территорий и др.

Еще один проект, реализуемый Институтом муниципального развития

с 2010 года, — Школа управленческого резерва. Это проект по подготовке представителей резерва управленческих кадров Красноярского края и муниципальных кадровых резервов. Проект имеет годовой цикл, осуществляется совместно с управлением кадров и государственной службы губернатора Красноярского края. В 2015 году проект удостоился награды на конкурсе Минтруда России «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе».

В 2012 году Институт муниципального развития получил государственную лицензию на право осуществления образовательной деятельности. Сегодня целями учреждения остаются содействие эффективному осуществлению местного самоуправления, организация обучения лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки управленческих кадров Красноярского края³⁵.

Учреждение продолжает оказывать правовую консультационно-методическую поддержку органам местного самоуправления Красноярского края. Проекты муниципальных правовых актов разрабатываются квалифицированными юрисконсультами и экономистами. Все документы, которые готовятся для муниципалитетов края, проходят экспертизу и согласование в органах государственной власти, контрольно-надзорных органах.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и установлены государственные гарантии его осуществления.

В целях реализации положений Федерального закона от 06.10.2003 г. №

³⁵ Ялтонская Н.С., Елисеенко И.В. Институт практиков или комплексное развитие местного самоуправления в Красноярском крае // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 2. С. 46.

131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» определены показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Утверждена типовая форма доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3 - летний период.

Постановление Правительства РФ от 11.11.2006 № 670 «О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования» определяет порядок предоставления статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования. Органы местного самоуправления предоставляют статистические показатели по формам федерального государственного статистического наблюдения, утверждаемым Федеральной службой государственной статистики по согласованию с Министерством регионального развития Российской Федерации, Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти³⁶.

Законом Красноярского края от 24.12.2015 № 9 - 4112 «О стратегическом планировании в Красноярском крае» в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года 172 - ФЗ «О стратегическом

³⁶ Мурзин А. Д. Формирование законодательных основ устойчивого развития муниципальных территорий // Science Time № 5 (17). 2015. С. 286.

планировании в Российской Федерации» установлен порядок осуществления стратегического планирования в Красноярском крае и регулируются отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально - экономического развития Красноярского края, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Указ Губернатора Красноярского края от 04.10.2010 № 185 - уг «Об утверждении Порядка проведения оценки показателей комплексного социально - экономического развития муниципальных образований Красноярского края» определяет правила проведения оценки показателей комплексного социально - экономического развития муниципальных образований Красноярского края и механизм проведения оценки показателей комплексного социально - экономического развития муниципальных образований Красноярского края.

Постановлением администрации Шушенского района от 29 октября 2013 года №1273 «Об утверждении муниципальной программы Шушенского района «Система социальной защиты населения Шушенского района на 2014 - 2016 годы», опираясь на Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 179), Устав Шушенского района (ст. 36,37) и постановление администрации Шушенского района от 13.08.2013 года № 917 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Шушенского района, их формировании и реализации», в Паспорте муниципальной программы Шушенского района «Система социальной защиты населения Шушенского района на 2014 - 2016 годы» доработаны разделы: «Информация о ресурсном обеспечении и прогнозной оценке расходов на реализацию целей муниципальной программы с учетом источников финансирования, в том числе за счет бюджета Шушенского района»; «Оценка социально - экономической эффективности» (Подпрограмма «Повышение качества жизни отдельных категорий граждан, в том числе

инвалидов, степени их социальной защищенности»)

Постановление от 28.11.2008 г. № 1455 «О порядке разработки прогноза социально - экономического развития муниципального образования Шушенский район» устанавливает требование к разработке Прогноза социально - экономического развития муниципального образования «Шушенский район», в соответствие с которым прогноз должен разрабатываться на период не менее трех лет (на очередной финансовый год и плановый период, включающий два финансовых года, следующих за очередным финансовым годом).

Шушенским районным Совет депутатов, на основании п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 18, 26, 30 Устава Шушенского района, принято Решение от 27.07.2012г № 285 - 18 / н о «Комплексной программе социально - экономического развития муниципального образования «Шушенский район» на период до 2020 года».

В основу Программы заложен принцип преемственности, в то же время ряд положений программы определяет новый вектор развития местного самоуправления. К основным задачам программы относятся: дальнейшее формирование нормативной правовой базы местного самоуправления с учетом изменений, вносимых в федеральное законодательство; поддержка развития кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Красноярском крае, как уже подчеркивалось, осуществляется путем принятия многочисленных нормативных правовых актов, что создает определенные сложности для правоприменителя. Одной из причин складывающейся ситуации является отсутствие концепции по формированию нормативно-правовой основы взаимодействия органов публичной власти различных уровней. Разработка концепции необходима для определения целей, задач, принципов и приоритетных направлений совершенствования и систематизации

законодательства, регулирующего данный вид правоотношений.

И завершая анализ правового регулирования в данной сфере в целях оптимизации взаимодействия государственной и муниципальной власти в регионе с учетом значимости указанного вида правоотношений, видится необходимым включение в Устав Красноярского края статьи, определяющей принципы и основные направления взаимодействия органов государственной власти края и органов местного самоуправления, в частности Шушенского района.

Таким образом, обеспечение согласованности государственных (региональных) и местных интересов заключается в разработке механизмов сотрудничества субъектов государственной политики в сфере местного самоуправления и определения системы государственной поддержки местного самоуправления в регионе.

Кроме того, для более эффективного осуществления функционирования органов власти Красноярского края важно оптимально разграничить полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Рекомендуется в исследуемом регионе принять ряд нормативных документов по передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, такие как:

- проведение всероссийской сельскохозяйственной переписи;
- по организации оказания специализированной медицинской помощи;
- в сфере социальной поддержки отдельных категорий населения, которые проживают в Красноярском крае, по поддержке сельскохозяйственного производства и ряд других мер.

Прежде всего, органы государственной власти Красноярского края должны обеспечить реализацию установленных законодательством таких наиболее значимых гарантий для местного самоуправления:

- как удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не

ниже минимальных государственных социальных стандартов;

- обеспечение муниципальным образованиям минимального местного бюджета на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

- компенсация дополнительных расходов муниципальных образований, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Однако обеспечение этих гарантий из-за социально-экономического кризиса в России пока производится лишь частично³⁷.

Таким образом, совершенствование института местного самоуправления должно являться одним из основных мер государственного строительства в Красноярском крае, а также важнейшим фактором, который сможет способствовать дальнейшему развитию федерализма в Российской Федерации.

³⁷ Останков Д.Б. Проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 2-2.

Заключение

Проведенный сравнительный анализ научной, учебной литературы, российского законодательства и практики его применения позволил в работе сделать следующие выводы:

Рассматривая понятие и сущность взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления, выявлено, что по определению «местного управления», выделены два взгляда. Первый — это деятельность местных органов исполнительной власти по решению вопросов общегосударственного и местного значения в пределах административно-территориальных единиц. Второй — это сложный механизм, который объединяет деятельность органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти на определенной территории и является составной частью государственного механизма управления.

Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти подразумевает не только отношения подчинения, но сотрудничество государства и субъектов местного самоуправления, через обеспечение целенаправленного и эффективного функционирования муниципальных образований. Взаимодействие подразделяется на два вида связи, прямая – исходящая от государства и обратная – исходящая от органов местного самоуправления.

Отсутствие согласованности деятельности федеральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по обеспечению прав граждан РФ не позволяет эффективно решать проблемы асимметрии уровней, состояния депрессивности отдельных территорий, фактически отстраняет органы местного самоуправления от определения приоритетных направлений регионального развития.

Обеспечение эффективного управления регионом органами местного самоуправления — это создание условий динамичного, сбалансированного

социально-экономического развития для повышения уровня жизни населения и обеспечение гарантированных государством социальных стандартов каждому ее гражданину в контексте углубления процессов рыночной трансформации.

Конституционные основы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и ее субъектов включают:

1) единство форм непосредственного осуществления народом государственной власти;

2) единство видов обеспечения государственной власти как в РФ, так и в ее субъектах;

3) различные системы местного самоуправления в субъектах РФ;

4) единство политических гарантий осуществления государственной власти и местного самоуправления в РФ и ее субъектов;

5) различные виды экономических и социальных основ государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ;

6) различные механизмы реализации принципов государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ;

7) различные формы проявления народовластия в осуществлении государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ при одинаковом положении органов государственной власти и управления РФ и ее субъектов.

Несмотря на масштабность и динамичность вносимых изменений, сохраняется ряд проблем в сфере взаимоотношений исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и органов государственной власти, которые негативно сказываются на состоянии баланса между различными уровнями публичной власти. Так, По состоянию на 1 февраля 2017 г. в Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления были внесены изменения более чем 130 федеральными законами. Одной из проблем можно считать увеличение полномочий органов государственной власти субъектов Российской

Федерации в сфере формирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, с которым связано усиление влияния этого уровня публичной власти на местное самоуправление.

Государственные власти Красноярского края, признавая местное самоуправление, взаимодействуя с ним, в свою очередь, также оказывается под его влиянием. Происходит увеличение присутствия государства в делах местного самоуправления края в основном идет по пути усиления централизации, увеличения субординационных отношений. Особенно наглядно это происходит за счет увеличения числа отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления. В отношениях между Администрацией Шушенского района и региональными уровнями власти уже существуют определенные устоявшиеся модели организации взаимодействия, но необходимость их совершенствования и развития очевидна.

В работе предложено включение в Устав Красноярского края статьи, определяющей принципы и основные направления взаимодействия органов государственной власти края и органов местного самоуправления, в частности Шушенского района. Таким образом, обеспечение согласованности государственных (региональных) и местных интересов заключается в разработке механизмов сотрудничества субъектов государственной политики в сфере местного самоуправления и определения системы государственной поддержки местного самоуправления в регионе.

Также предложено для более эффективного осуществления функционирования органов власти Красноярского края важно оптимально разграничить полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Таким образом, совершенствование института местного самоуправления должно являться одним из основных мер государственного строительства в Красноярском крае, а также важнейшим фактором, который сможет способствовать дальнейшему развитию федерализма в Российской Федерации.

Список используемых источников и литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред.от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 30.09.2017) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
3. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
4. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
6. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 мая 2008 г. № 18 ст. 2003
7. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. N 670 «О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 ноября 2006 г. № 47. Ст. 4901.
8. Решение Шушенского районного Совета депутатов Красноярского края от 27.07.2012 N 285-18/н «О принятии комплексной программы социально-

- экономического развития муниципального образования Шушенский район на период до 2020 года» из информационного банка «Красноярский край» // СПС «Консультант плюс регион».
9. Закон Красноярского края от 24.12.2004 № 13-2866 «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Шушенский район и находящихся в его границах иных муниципальных образований» // СПС «Консультант плюс регион».
10. Закон Красноярского края от 24.12.2015 № 9 - 4112 «О стратегическом планировании в Красноярском крае» // СПС «Консультант плюс регион».
11. Закон Красноярского края от 05.12.2013 № 5-1912 «О порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля» (подписан Губернатором Красноярского края 18.12.2013) // СПС «Консультант плюс регион».
12. Указ Губернатора Красноярского края от 04.10.2010 № 185 - уг «Об утверждении Порядка проведения оценки показателей комплексного социально - экономического развития муниципальных образований Красноярского края» // СПС «Консультант плюс регион».
13. О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области: Закон Волгоград. обл. от 29 мая 2014 г. N 70-ОД: принят Волгоград. обл. Думой 29 мая 2014 г. // Волгоградская правда. 2014. 31 мая.
14. О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Республики Калмыкия и порядке формирования представительных органов муниципальных районов, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Республики Калмыкия: Закон Респ. Калмыкия от 18 ноября 2014 г. № 85-V-3: принят Постановлением Народного Хурала (Парламента) РК от 18 ноября 2014 г. № 181-V // Хальмг унн. 2014. 19 нояб.

15. Устав Шушенского района Красноярского края (в ред. Решения Шушенского районного Совета депутатов Красноярского края от 19.11.2004 № 506-ВН) // СПС «Консультант плюс регион».
16. Постановление от 27.09.2017 № 514 Об утверждении Порядка осуществления муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения поселка Шушенское // СПС «Консультант плюс регион».
17. Постановлением администрации Шушенского района от 29 октября 2013 года №1273 «Об утверждении муниципальной программы Шушенского района «Система социальной защиты населения Шушенского района на 2014 - 2016 годы» // СПС «Консультант плюс регион».
18. Постановление от 28.11.2008 г. № 1455 «О порядке разработки прогноза социально - экономического развития муниципального образования Шушенский район» // СПС «Консультант плюс регион».
19. Постановление администрации Шушенского района Красноярского края от 13 августа 2013 г. N 917 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Шушенского района, их формировании и реализации» // Ведомости Шушенского района от 22 августа 2013 г. № 22.
20. Аверин А.Н. Социальная политика органов государственной власти субъектов Российской Федерации / А.Н. Аверин. М. 2008. № 6. С. 213—216
21. Агеева Е.Л. Юридическая ответственность в государственном управлении. — Л., 1990.
22. Арбатская Ю.В., Подшивалов В.Е., Хвалев С.А., Хертуев Р.Ю. Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории муниципального образования» // Вестник института

- законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. 2012. № 1
23. Андреев С. В. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере автотранспортного обслуживания населения: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Андреев Сергей Викторович; [Место защиты: ФГУН Институт государства и права Российской академии наук], 2017.
24. Батычко В.Т. Муниципальное право Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г.
25. Безруков А.В. Оптимизация механизма взаимодействия государства и местного самоуправления // Проблемы права. 2010. № 3. С. 68 - 74
26. Боровикова И.А., Давыдова М.А., Шишпаренок О.Н. Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов местной администрации муниципального образования и их проектов» // Вестник института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. 2011. № 2. С. 56 - 63
27. Бурмистров А. Государство и местное самоуправление: вопросы взаимодействия // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. 2001. № 36. С. 152 - 160.
28. Быкова А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 17 - 23.
29. Васильев А.А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы // А.А. Васильев. 2015. № 3. С. 21—23
30. Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 67 - 83.

31. Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н. Система органов государственной власти России: учебное пособие. М., 2013.
32. Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.
33. Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. М., 2003. С. 58—60.
34. Коростелева М.В. Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. N 3. С. 11 - 14.
35. Краснов А.А. Система муниципального управления / А.А. Краснов. СПб: Лидер. 2015. С. 79—84.
36. Кудрявцев В.В. Право граждан на участие в избрании главы местной администрации в контексте принципа гласности в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 18 – 23.
37. Михеева И.В., Невельская Л.А. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правовой регламентации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 19 - 25.
38. Муниципальное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова, Л.Т. Чихладзе. М., 2016. - 399 с.
39. Мурзин А. Д. Формирование законодательных основ устойчивого развития муниципальных территорий // Science Time № 5 (17). 2015. С. 283 - 288.

40. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. 28-е изд. М., 2014.
41. Останков Д.Б. Проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 2-2.
42. Прудникова Т.А., Егоров С.А., Акимова С.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. Учебное пособие / М., 2013.
43. Прудников А.С., Авсеенко В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Конституционное право России Москва, 2006. (2-е издание, переработанное и дополненное).
44. Селютина Е.Н., Тихалева Е.Ю., Холодов В.А. Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления: современные тенденции развития // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 15 - 18.
45. Страховое право. учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под редакцией В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова, В.В. Шахова. М., 2014. Сер. *Dura lex, sed lex* (Пятое издание, переработанное и дополненное).
46. Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex russica*. 2014. № 4. С. 396 - 412.
47. Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе. Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6.
48. Хазов Е.Н., Прудников А.С., Грудцына Л.Ю., Белоновский В.Н. Муниципальное право: учебник. М., 2013.
49. Ялтонская Н.С., Елисеенко И.В. Институт практиков или комплексное развитие местного самоуправления в Красноярском крае //

Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 2. С. 46-47.

50. Clark G. Theory of local autonomy // Annals of the association of American Geographers, 1984. Vol. 74. N 2. P. 198.

ВЫПИСКА

из отчёта о проверке в системе «Антиплагиат»
выпускной квалификационной работы
студента ОДП ЮИ ТГУ

Козлова Андрея Александровича
на тему

«Взаимодействие органов местного самоуправления с органами
государственной власти субъектов Российской Федерации»

Дата проверки: 08.11.2017

Модули поиска: Диссертации и авторефераты РГБ, Цитирования, Научные
статьи Elibary, Интернет (Антиплагиат), Модуль поиска ЭБС "Лань",
Университетская библиотека онлайн, Модуль поиска ЭБС "Айбукс",
Модуль поиска ЭБС БиблиоРоссика, Кольцо вузов

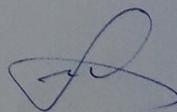
Оригинальные блоки: 41,4%

Заемствованные блоки: 57,57%

Заемствование из «белых» источников (цитирование): 1,03%

Итоговая оценка оригинальности: 42,43%

Ответственный за проверку,
ст. преп. каф. криминалистики ЮИ ТГУ



И.В. Иванов