

## **Содержание:**

# **ВВЕДЕНИЕ**

Для любого правового государства главным вопросом в управлении является разграничение предмета ведения и компетенции между:

- Органами государственной власти;
- Муниципалитетом.

От эффективности решения данного вопроса зависит эффективность и успешность развития государства. Основным показателем успешности разграничения круга вопросов ведения федеральной власти и муниципальной - способ разграничения предметов ведения.

Данное исследование актуально потому, что: 1) освещает малоисследованную на примере отечественных предприятий проблему; 2) позволяет решить ряд практических задач на основе полученных в исследовании выводов.

В процессе исследования нами были изучены работы различных авторов.

Целью работы является выявление форм взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления в РФ.

Задачи, требующие решения для достижения данной цели:

- проведение теоретического исследования основ взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления ;
- описание системы органов государственной власти;
- анализ моделей взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- выявление современных проблем взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления в РФ;
- анализ полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления;
- поиск направлений оптимизации полномочия органов государственной власти в сфере местного самоуправления .

Объект работы – организация взаимодействия различных уровней власти. Предмет - формы взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления в РФ.

В исследовании использовались следующие методы: системный; структурный; функциональный; информационный; аксиоматический; выборочный; методы синтеза и анализа.

# **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **1.1 Система органов государственной власти**

В России государственная власть согласно ст. 10 Конституции подразделяется на ветви:

- исполнительную;
- законодательную;
- судебную.

Органы исполнительной власти представляют собой назначаемые органы, задачей которых является выполнение положений основного закона страны и других законов страны, иных нормативных актов. Действие данных органов производится на основе сочетания единоначалия и коллегиальности.

Органы законодательной власти – это представительные и законодательные учреждения, которые образуются путем выборов. К основным функциям данных органов относится правотворчество и контроль деятельности органов исполнительной власти.

В институт контрольной власти РФ входят:

- Счетная палата РФ;
- Прокуратура РФ;
- Уполномоченный по правам человека.

Счетная палата выполняет функции бюджетно-финансового контроля. Как и Конституционный суд имеет связанную компетенцию, т.е. действует только на основании запросов соответствующих субъектов и не имеет права самостоятельного инициирования проверок.

Формируется Счетная палата на паритетных основах палатами парламента. Председатель назначается Государственной Думой.

По отношению к Федеральному бюджету Счетная палата не только контролирует законность и целевое использование средств, но и готовит для Государственной Думы доклад о примерных параметрах нового бюджета. Что в сопоставлении с правительственным вариантом закладывается в основу бюджета.

В 2004 г. были внесены изменения в порядок формирования Счетной палаты и Президент получил право представлять председателя счетной палаты в Государственной Думе и его заместителя в Совете Федерации.

Аудиторов назначается по шесть человек от каждой палаты. При этом на сегодняшний день штат Счетной палаты составляет примерно 1000 человек.

Затраты на Счетную палату примерно равны 2 % от выявленных сумм нецелевого хищения бюджетных средств.

Согласно ФЗ «О Счетной палате», Счетная палата подотчетна Федеральному Собранию. Срок полномочий ее аудиторов – шесть лет<sup>[1]</sup>.

Согласно закону, Счетная палата осуществляет не только контроль исполнения статей бюджета. Счетная палата также определяет эффективность и целесообразность расходов государственных средств и использования федеральной собственности, дает оценку обоснованности проектов бюджетов и финансовую экспертизу принимаемых федеральных законов и их проектов.

Прокуратура РФ согласно закону представляет собой единую централизованную систему государственных органов, которая реализует контроль соблюдения законности на территории РФ и всеми ее субъектами<sup>[2]</sup>.

Принципы деятельности Прокуратуры РФ:

- независимость;
- законность;
- единство;

- централизованность;
- аполитичность – обязательный критерий.

Принципы деятельности Прокуратуры:

- надзор исполнения законов и соблюдением прав и свобод человека;
- поддержка государственного обвинения в суде;
- уголовное преследование (следственный аппарат);
- опротестование противоречащих закону:
  - решений по гражданским делам;
  - приговорам по уголовным делам;
  - постановлениям по административным делам;
  - определений.
- координация деятельности правоохранительных органов.

Таким образом, Прокуратура обладает селективным набором полномочий.

В сфере защиты прав и свобод человека в России закрепляется должность уполномоченного по правам человека. Данный институт принят соответствующим федеральным законом[3].

Уполномоченный по правам человека назначается Государственной Думой из числа лиц, имеющих познания в области прав и свобод и опыта по их защите.

Основная функция уполномоченного по правам человека – обеспечение государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

По своему статусу Уполномоченный по правам человека обладает иммунитетом и гарантиями деятельности как депутат Государственной Думы. Иными словами, он имеет доступ к информации.

Уполномоченный по правам человека не вправе заниматься политической деятельностью, быть депутатом.

В основе его деятельности лежит рассмотрение жалоб граждан РФ на действие или бездействие государственных органов или государственных служащих.

Уполномоченный по правам человека самостоятельно инициирует рассмотрение дел в случае массового нарушения прав и свобод. Механизм защиты при этом – разъяснение, рассмотрение жалобы. Не принимаются жалобы на решения органов представительной власти.

Правительство Российской Федерации является высшим коллегиальным органом исполнительной власти в РФ. Руководит деятельностью системы федеральных органов. Следует учитывать, что структура органов исполнительной власти подвергается постоянному реформированию с изменением не только численного, но и видового состава.

На сегодняшний день в системе федеральных органов исполнительной власти сохраняется модель 90-х гг., по которой часть министерств и силовых ведомств имеют прямое подчинение Президенту РФ.

Деятельностью остальных министерств и ведомств руководит Правительство.

В соответствии с логикой реформ по централизации власти, последняя реформа сократила общее число министерств, напрямую подчинив им большинство ведомств. Тем самым сокращается количество субъектов, имеющих право принимать стратегические решения, упорядочивается процедура ответственности.

Общее заседание Правительства может вести как президент, так и Премьер-министр. В состав коллегии входят Премьер-министр, вице-премьеры, министры и приравненные к ним по статусу руководители ведомств (директора силовых служб.)

Таким образом, в систему органов государственной власти входят:

- Президент Российской Федерации;
- Федеральные органы исполнительной власти;
- Федеральное собрание Российской Федерации;
- Судебная власть Российской Федерации;
- Совет безопасности Российской Федерации;
- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- Счетная палата Российской Федерации;
- Генеральная прокуратура Российской Федерации;
- Уполномоченный по правам человека Российской Федерации.

#### 1. Модели взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

Законодательство на федеральном уровне содержит разграничение полномочий государственных органов различных уровней и муниципалитетов. Иными словами, в нем проведено:

- разграничение полномочий государственных органов власти разных уровней;
- определение функций, предметов ведения муниципальных образований;
- определены полномочия органов местного самоуправления.

Выделяют три модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления:

- 1. Административная модель. При ней органы местного самоуправления прямо подчинены органам государственной власти (вплоть до того, что и формирование местных органов осуществляется либо непосредственно государственными органами, либо при их активном участии). В этом варианте местная власть, по сути, полностью «встроена» в систему государственной власти и является ее продолжением. Последовательная реализация данной модели приводит к фактической отмене местного самоуправления и замене его системой местного государственного управления.
- 2. Децентрализованная модель. При ней органы местного самоуправления полностью отделены от системы государственной власти, формируются исключительно местными сообществами и решают исключительно вопросы местного значения. Местная власть в этом варианте является самостоятельной в тех пределах, в каких это допускает государство, и связано в своей деятельности лишь рядом общих принципов, закрепленных в законодательных актах государства.
- 3. Дуалистическая модель. При ней местная власть контролируется государством в той степени, в какой она участвует в решении государственных задач. Вне этой сферы и в рамках компетенции, определенной государством, местное самоуправление является самостоятельным. При таком варианте соотношения государственной власти и местного самоуправления последнее можно рассматривать как обладающее дуалистической природой: с одной стороны оно является «продолжением» государства, с другой – общественным институтом.

Согласно Конституции РФ, местное самоуправление является независимым, что означает, что местное самоуправление самостоятельно только в пределах своих полномочий. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Деятельность органов местного самоуправления сегодня нельзя представить без взаимодействия с органами государственной власти. Таким образом, проблема взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной

власти сегодня является важнейшей проблемой в процессе реформирования муниципалитетов.

Кроме очевидных вертикальных - властно-ориентированных - связей данных органов выделяют также горизонтальные. Такие связи характерны при наделении органов местного самоуправления рядом государственных полномочий.

Взаимоотношения по горизонтали представляют собой отношения на одном уровне, когда субъекты таких отношений равны. Сегодня существует тенденция, когда вертикальные взаимоотношения становятся равноправными или горизонтальными.

При этом субъектами таких взаимоотношений становятся:

- корпорации;
- трудовые коллективы;
- банки;
- профсоюзные кооперативные и исследовательские организации;
- различные группы населения;

В законе №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» в ст. 14 указывается, что запрещается органам государственной власти и государственным должностным лицам осуществление полномочий местного самоуправления. Так, согласно ст. 6 названного закона, муниципалитеты имеют экономическую и финансовую самостоятельность. Данное право присваивается с учетом разграничения предметов ведения между муниципальными образованиями.

Кроме того, муниципалитеты, согласно собственным уставам приобретают собственную компетенцию в решении вопросов местного значения. Устав муниципалитетов содержит также компетенция и сроки полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Законодательством устанавливается запрет на передачу полномочий органов местного самоуправления ассоциациям и союзам муниципальных образований, создаваемым муниципалитетами для:

- координации своей деятельности;
- повышения эффективности осуществления прав и интересов.

Согласно уставу, муниципалитеты вправе при наличии соответствующего договора осуществлять передачу части своих полномочий иным органам местного

самоуправления.

В качестве иллюстрации можно привести пример, когда в составе территории, на которой расположено несколько муниципалитетов, совместным решением органов местного самоуправления организуется общий орган, которому делегируются отдельные полномочия органов местного самоуправления.

Также законодательно закрепляется запрет на рассмотрение по собственной инициативе вопросов, отнесенных к компетенции иных органов местного самоуправления. Муниципальные образования не могут быть подчинены друг другу.

Если в уставе муниципального образования допускается подобное действие, то органы муниципалитетов вправе осуществлять передачу полномочий органам территориального общественного самоуправления. При этом необходимо учитывать задачи и функции, осуществляемые данными органами. В состав компетенции также могут быть включены государственные полномочия, переданные муниципалитетам в соответствии с законом.

В России органы местного самоуправления обладают «позитивной» нормотворческой компетенцией.

Так, система правового регулирования муниципальных образований России выглядит следующим образом[4].

В ст. 12 Конституции РФ устанавливается основа конституционного строя - местное самоуправление, которое есть одно из важнейших прав населения РФ. В главе 8 Конституции содержатся нормы, которые регулируют местное самоуправление посредством системы правовых гарантий. Такими гарантиями является:

- право на судебную защиту местного самоуправления;
- запрет на ограничение прав местного самоуправления;
- право на муниципальную собственность и местный бюджет как экономическую основу местного самоуправления.

Направление развития местного самоуправления устанавливается законом №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ». В данном законе содержатся основы местного самоуправления РФ:

- территориальные;
- правовые;

- организационные;
- экономические.

При этом субъекты РФ вправе регулировать вопросы местного значения, если это прямо установлено законом №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ». Данный закон, как уже упоминалось, является частью реформы местного самоуправления 2003-2009 годов. Цель рассматриваемого закона – установление основных аспектов муниципального управления, построение модели организации муниципальной власти.

Также существуют и другие источники муниципального права, такие как:

- Гражданский кодекс[\[5\]](#);
- Жилищный кодекс РФ[\[6\]](#);
- Земельный кодекс РФ[\[7\]](#);
- Градостроительный кодекс РФ[\[8\]](#);
- Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»[\[9\]](#);
- Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[\[10\]](#);
- Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 16.10.2012) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[\[11\]](#);
- Постановление Правительства 2006 года «О предоставлении статистических показателей о социально-экономическом развитии муниципальных образований».

В гражданском кодексе имеются нормы, которые регулируют:

- вопросы правового режима муниципальной собственности;
- вопросы деятельности муниципальных предприятий и учреждений.

Жилищный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ являются кодифицированными законами, регулирующие базовые отношения в области совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Названные акты закрепляют полномочия органов местного самоуправления в определенной отрасли общественных отношений.

Законы «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов

и органов местного самоуправления» являются правовыми актами, регулирующие отдельные аспекты муниципального управления.

Отдельный закон федерального уровня регулирует отношения по поводу:

- муниципальной службы;
- статуса муниципальных служащих;
- предоставления субъектам Российской Федерации полномочий по регулированию муниципальной службы

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» регулирует вопросы выборов и референдума в муниципальных образованиях.

Президент Российской Федерации регулирует деятельность органов местного самоуправления опосредованно – путем издания указа об утверждении оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Правительство РФ представляет собой высший орган исполнительной власти в РФ. Правительство РФ определяет социально-экономическую эффективность деятельности органов местного самоуправления, например, путем издания постановления Правительства 2006 года «О предоставлении статистических показателей о социально-экономическом развитии муниципальных образований». Правительство посредством издания постановлений ведет утверждение границ муниципалитетов, ведет государственный реестр муниципальных образований.

ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что субъекты РФ вправе осуществлять нормотворческую компетенцию в сфере организации и функционирования местного самоуправления.

Основой значительной законодательной базы регионов явились именно эти полномочия.

Можно заключить, что структуру системы правового регулирования местного самоуправления в России составляют уровни власти, а основой ее выступает разграничение компетенции между различными субъектами.

На сегодняшний день серьезной проблемой органов муниципальной власти является компетенция и подготовка кадров муниципальных служащих. Как

известно, именно от персонала зависит эффективность деятельности предприятия, будь это хоть коммерческая организация, хоть орган государственной власти.

Система государственного управления российским обществом за ушедший век подвергалась многократным и достаточно радикальным преобразованиям, что привело к ряду последствий, часть которых можно считать негативными. На сегодняшний день в системе муниципальной службы сложилась во многом неудовлетворительная профессионально-деятельностная и социальная среда, наблюдается снижение качества кадрового состава и кадрового потенциала, что формирует в общественном мнении, с одной стороны, отрицательный имидж муниципальных служащих и муниципальной службы, а с другой - корыстную мотивацию поступления на муниципальную службу. Возможность устранения отмеченных негативных черт современной службы видится в разработке модели профессионально-личностного развития муниципального служащего и последующем внедрении направлений технологизации повышения профессионализма.

Согласно опросу 1999 года, большинство респондентов, муниципальных служащих (68%) оценили уровень своей активности во время учебных занятий как недостаточный в силу следующих причин, являющихся, по их мнению, наиболее значительными[12]:

- в образовательные профессиональные программы были включены учебные темы, которые не имели конкретного практического значения и, как результат, не представляли большого интереса для слушателей;
- преобладала лекционная форма подачи материала по целому ряду общепрофессиональных и специальных дисциплин;
- привлекала внимание неспособность отдельной части профессорско-преподавательского состава «оживить материал», сделать его доступным, актуальным для профессиональной деятельности с тем, чтобы увлечь, заинтересовать на занятиях слушателей.

Косвенно третье замечание подтверждалось рядом пожеланий респондентов о более широком использовании в перспективе активных форм: обсуждения материала, применении технических средств обучения, организации обмена опытом работы между обучаемыми.

Все это свидетельствовало о наличии резервов в методике преподавания дисциплин, реализация которых должна была привести к более активному,

заинтересованному поведению слушателей на учебных занятиях.

Компетенция (от лат. *competere* – соответствовать, подходить), как понятие, получило широкое распространение в нормативно-правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Компетенция уже в конце XIX столетия рассматривалась как одно из главных, стержневых элементов системы местного самоуправления. Подтверждение этого служит такой документ как «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 года[13]. Во второй главе данного положения, которое называется «О сельском общественном управлении», отдельно определены компетенции сельского схода (статья 51), старосты и других должностных лиц (статьи 58 и 68).

«Компетенция не представлялась в виде изолированного элемента местного самоуправления, а включалась в систему взаимосвязанных элементов, обеспечивающих надлежащую деятельность по управлению делами местного значения»[14]. Главным предназначением компетенции являлось осуществление основных функций и задач, что, в свою очередь, возможно лишь при наличии необходимого объема собственности. Например, чтобы реализовать компетенцию в социально-культурной сфере, органу местного самоуправления необходимы материально-финансовые ресурсы для постройки инфраструктуры, поддержание их функционирования.

В юридической литературе существуют различные мнения относительно сущности компетенции. О.Е. Кутафин и К.Ф.Шеремет считают, что данное юридическое понятие является своеобразным инструментом для совершенствования системы правовых отношений представительных органов власти в государственном механизме. По своей сущности, по мнению ученых, компетенция государственных органов представляет правовое средство (форму) общественного разделения труда по управлению государством и обществом[15].

Необходимо отметить тот факт, что субъектами, осуществляющими компетенцию, являются не только представительные органы власти, но также граждане (выражающие свою волю посредством форм непосредственной демократии) и исполнительно-распорядительные органы.

Сущность компетенции, как указывает Н.В.Постовой, «состоит не в разделении труда по управлению государством и обществом, а скорее всего в обеспечении эффективной реализации функций и задач, закрепленных за субъектами

правоотношений, средствами правового и организационного характера»[\[16\]](#).

От правильности определения компетенции местного самоуправления зависит то, насколько эффективно будут осуществляться основные функции на территориальном уровне. Далее я рассмотрю вопрос о понятии и структуре компетенции.

В юридической литературе отсутствует единое мнение о содержании понятия компетенция. Одни авторы считают, что компетенция - это совокупность полномочий или прав[\[17\]](#). Другие определяют ее как совокупность прав и обязанностей[\[18\]](#). Третьи уверены, что компетенция - это совокупность функций органа, его прав и обязанностей, основных форм и методов работы[\[19\]](#).

Некоторые ученые в свою очередь оспаривают вышеуказанные точки зрения[\[20\]](#) и считают, что «компетенция является сложной правовой категорией, структура которой складывается из предметов ведения, прав и обязанностей». По их мнению, права и обязанности всегда прилагаются к определенной сфере экономического, культурного строительства, объектам хозяйственного и иного назначения.

Таким образом, изучение и расширение состава субъектов правоотношений в системе местного самоуправления дает возможность определить понятие компетенции так:

«Компетенция местного самоуправления - это установленная нормами конституций, законов, подзаконных актов совокупность прав, обязанностей и предметов ведения жителей муниципального образования, должностных лиц местного самоуправления для решения задач местного значения и осуществления отдельных государственных функций»[\[21\]](#).

В компетенцию входят такие элементы: во-первых права и обязанности (полномочия), а во-вторых, предметы ведения.

Для любого правового государства главным вопросом в управлении является разграничение предмета ведения и компетенции между:

- федеральными органами государственной власти;
- органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органами местного самоуправления.

От эффективности решения данного вопроса зависит эффективность и успешность развития государства. Основной показатель успешности разграничения круга

вопросов ведения федеральной власти и муниципальной - способ разграничения предметов ведения.

Таким образом, из всего вышеизложенного можно сделать следующие выводы. Институт местного самоуправления является основой института местного самоуправления. Также существующий принцип децентрации нашел свое выражение в институте территориальных органов государственной власти субъектов Федерации, ведущих свою деятельность в муниципалитетах.

Таким образом в данной главе были рассмотрены структура органов государственной и муниципальной власти, были обнаружены сходства и различия в ее оформлении и формировании.

Также были рассмотрены формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, среди которых выделены:

- вертикальная (властная);
- горизонтальная (партнерская).

Моделями взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления являются:

- 1) сущностная;
- 2) функциональная;
- 3) организационно-структурная;
- 4) материально-финансовая;
- 5) правовая;
- 6) территориальная.

## **ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ**

## 2.1 Зарубежный опыт взаимодействия

За рубежом существует большой опыт существования различных моделей организации местного самоуправления, которые различаются между собой на основании следующих критериев[22]:

- порядок формирования;
- предмет ведения;
- особенности взаимосвязи органов местного самоуправления с органами государственной власти и др.

С помощью использования зарубежного опыта в организации местного самоуправления становится возможным применение его на практике. Используя этот опыт можно разработать рекомендации по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации[23].

Рассмотрим англосаксонскую муниципальную систему. Англосаксонская муниципальная система существует в Великобритании, США, Канаде, Австралии др.[24]

Данная система является первой из существующих систем местного самоуправления. Приведем признаки англосаксонской муниципальной системы:

- органы местного самоуправления (ОМС) вправе предпринимать действия, предписанные законом. Если же данная норма нарушается, то акты ОМС будут признаны не имеющими силы в судебном порядке, т.к. изданы с превышением полномочий;
- ОМС напрямую не подчинены органам государственной власти;
- единица местного самоуправления - приход;
- компетенция ОМС составляет:
  - управление полицией;
  - управление социальными службами;
  - управление пожарной охраной;
  - управление местными дорогами;
  - управление строительством и эксплуатацией жилья;

- управление спортивными сооружениями;
- управление общественным транспортом и др.

В США существует три формы организации городского управления[\[25\]](#):

- совет-мэр;
- совет-менеджер;
- комиссия.

Система мэр-совет действует в половине городов США. Объем власти мэра зависит от процедуры избрания мэра:

- волеизъявлением жителей или муниципальным советом;
- набор наибольшего числа голосов на выборах в совет муниципального советника;
- срок полномочий мэра;
- право мэра налагать вето на решение совета и др.

Совет-менеджер - городской управляющий – подразумевает наем мэром и муниципальным советом (политическими органами) профессионального чиновника-менеджера (сити-менеджера). Сити-менеджер осуществляет руководство городской администрацией как предприятием. Данная схема используется в 40 % случаев[\[26\]](#).

Форма городского самоуправления в США «комиссия» используется редко. Небольшим городом в таком случае управляет комиссия, включающая 5 человек, которые избираются всеобщим голосованием. Комиссия выполняет обязанности совета, глав основных подразделений аппарата муниципального управления[\[27\]](#).

Кроме того существует французская или континентальная форма городского самоуправления, отличием которой является характер взаимодействия ОМС и органов государственной власти (ОГВ).

Континентальная форма городского самоуправления применяется в странах, характеризующихся централизацией власти[\[28\]](#).

Законодательно данная форма сложилась во Франции после принятия в 1982 г. Закона «О правах и свободах местных коллективов»[\[29\]](#).

В данном законе указано, что:

- основной единицей местного самоуправления является коммуна;
- избирательное право имеют граждане Франции, достигшие 18 лет;
- в компетенцию муниципального совета входит решение всех вопросов местного значения;
- решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу;
- муниципальный совет на своей первой сессии избирает мэра[30].

Таким образом, для развивающихся государств свойственна большая роль в местном управлении представителей центральной власти. Иными словами можно говорить в данном случае о «прямом государственном управлении на местах».

## **2.2. Полномочия органов государственной власти в сфере местного самоуправления**

В круг полномочий органов государственной власти в области местного самоуправления входят полномочия, закрепленные Законом об общих принципах организации местного самоуправления.

В исследованиях выделяются два основных способа разграничения предметов ведения:

- дуализм;
- кооперация.

На основании того, какой из указанных способов избран для разграничения предметов ведения, можно судить о наличии признаков дуализма или кооперации в управлении.

Модель такого разграничения полномочий основана на моделировании, которое является методом познания и организации действительности. В России данный метод нашел применение из-за следующих разнообразий:

- природно-климатические;
- социально-экономические;
- политические;

- национально-культурные;
- иные особенности местной жизни.

Существует принцип деконцентрации в России выражен посредством института территориальных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, действующих в муниципалитетах[\[31\]](#).

Федеральное законодательство содержит разграничение полномочий государственных органов и муниципалитетов. В данном законодательстве присутствует:

- разграничение полномочий государственной власти в сфере местного самоуправления;
- определены функции;
- определены предметы ведения муниципальных образований;
- определены полномочия органов местного самоуправления.

В Конституции РФ указано, что местное самоуправление независимо и не является частью системы органов государственной власти Российской Федерации[\[32\]](#).

Деятельность муниципалитетов должна быть связана с органами государственной власти. Поэтому проблема такого взаимодействия достаточно актуальна.

Кроме очевидных вертикальных - властно-ориентированных - связей данных органов выделяют также горизонтальные. Такие связи характерны при наделении органов местного самоуправления рядом государственных полномочий.

Существуют исследования по выявлению избыточных или недостаточных полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления.

Так, семь из 22 муниципальных образований не видят избыточных (не свойственных, не целесообразных для реализации) полномочий в общем списке вопросов местного значения согласно Федеральному закону № 131 -ФЗ[\[33\]](#).

## **2.3. Оптимизация полномочия органов государственной власти в сфере местного самоуправления**

Полномочия государственных органов, безусловно, недостаточны, что объясняется переносом ответственности, не обеспеченной финансово, на другой уровень власти.

Для того, чтобы решить проблемы разграничения полномочий следует выполнить следующий алгоритм:

Алгоритм решения проблемы разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления включает в себя следующие шаги.

В каждом субъекте Федерации должен быть принят собственный закон «О разграничении полномочий и ответственности между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления», учитывающий особенности местного самоуправления субъекта Федерации.

Данный закон должен быть процедурным и устанавливать общие принципы и порядок разграничения полномочий в вопросах местного значения для каждого муниципального образования. В такой закон должны быть включены согласительные процедуры по разграничению полномочий в решении вопросов местного значения.

Должна развиваться практика о заключении договоров и соглашений о разграничении полномочий между органами государственной власти и каждым муниципалитетом в отдельности.

Кроме того рекомендуется принятие федерального закона, который бы регулировал процедуру наделения муниципалитета государственными полномочиями. Данная процедура осуществлялась бы только при условии предоставления ресурсов на выполнения полномочий. Связано это с большей эффективностью выполнения полномочий муниципалитетом.

Повышение эффективности различных форм взаимоотношений органов государственной власти субъекта Федерации и муниципалитетов обусловлено совершенствованием механизма наделения муниципалитетов государственными полномочиями.

При этом существует необходимость разделения муниципалитетов и органов государственной власти, определения правового поля совместной деятельности указанных органов власти разработки, заключением и исполнением указанных

договоров.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, в работе было проведено исследование взаимодействия органов государственной власти и муниципалитетов. На основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы и предложения.

Сегодня следует продолжать поиск модели оптимального разграничения полномочий между муниципалитетами и государственной властью. Можно привести следующие причины сложившейся ситуации:

- пробелы и имеющиеся коллизии федеральной нормативной правовой базы;
- отсутствие законов, регламентирующих принципы разграничения предметов ведения и полномочий;
- различия в толковании субъектами федерального законодательства.

По этой причине следует проводить систематизацию законодательных актов по поводу компетенции органов государственной власти и муниципалитетов.

Существует необходимость определения точного перечня государственных полномочий, которые будут передаваться муниципалитетам в обязательном порядке. Предложенные мероприятия будут способствовать принципам: законности, экономической обособленности, материально - финансовой обеспеченности, подконтрольности и ответственности органов государственной власти и муниципалитетов.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

«Европейская хартия местного самоуправления» (совершено в Страсбурге 15.10.1985).

«Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ).

Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

«Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 27.06.2012) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2012).

«Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 29.06.2012).

«Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 28.07.2012)

«Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 07.05.1998 N 73-ФЗ (ред. от 31.12.2005).

Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»

Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»

1. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 16.10.2012) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федеральный закон от 11.01.1995 N 4-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 15.01.2011).

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 16.10.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

1. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17.01.1992 № 2202-1: в ред. от 17.07.2009 № 171-ФЗ // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2009].
2. Ворошилов Н.В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // Проблемы развития территории .Выпуск № 3 (77) / 2015

Гриценко Е. Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2. С. 72-91.

Деркач А.А. Акмеология: личностное и профессиональное развитие человека /А.А.Деркач. Кн. 1: Методолого-прикладные основы акмеологических исследований.

- М.: Изд-во РАГС, 1999.- С.32.

Документы крестьянской реформы. М., 1989. Т. 7. С. 46-51

Загидуллин Р.И. «Горизонтальные» формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями // Бизнес в законе. 2010. № 2. С. 23.

Зарипова С.Р. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации (на примере республики ТАТАРСТАН). Казань. – 2012.

Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.

Лепешкин А.И., Ким А.И., Митин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права. М.:Госюриздат, 1962. Т. 2 С. 88, 147, 386, 473, 508, 538.

Мамутов В.К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов. М., 1964. С. 10; Попова В.И., Савенков Н.Т. Районный Совет депутатов трудящихся. М.:Госюриздат, 1962. С. 29-30; Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971. С. 180.

Матросов В.И. Формирование правовой основы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Юристъ - Правоведъ. 2010. № 2. С. 31.

1. Морозова А.С. Проблемы конституционно-правового регулирования сферы совместного ведения российской федерации и субъектов // Ленинградский юридический журнал. 2008. № 3. С. 82.

Муниципальное право России: Учебник для вузов / Под ред. М90 проф. А.С. Прудникова, проф. А.М. Никитина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – С. 289.

Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России. М., 2011. С. 297.

Правовое регулирование системы местного самоуправления в РФ и США. Режим доступа: <http://www.imi-samara.ru/node/1820>

1. Раст Д. В. Муниципальное управление развитием сельских территорий региона // Проблемы современной экономики. Выпуск № 1 (53) / 2015

Советское строительство / под ред. М.В. Монохина. Саратов, 1982. С. 85.

<http://cmo.khabkrai.ru/experience/2013/09/10/aktivizaciya-uchastiya-naseleniya-v-osushestvlenii/>

<http://cmo.khabkrai.ru/experience/2013/09/10/aktivizaciya-uchastiya-naseleniya-v-osushestvlenii/>

1. Федеральный закон от 11.01.1995 N 4-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 15.01.2011). [↑](#)
2. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17.01.1992 № 2202-1: в ред. от 17.07.2009 № 171-ФЗ // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2009]. [↑](#)
3. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». [↑](#)

#### **4. Правовое регулирование системы местного самоуправления в РФ и США. Режим доступа:**

**<http://www.imi-samara.ru/node/1820>**

[↑](#)

5. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 27.06.2012) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2012). [↑](#)

6. «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 29.06.2012). [↑](#)
7. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 28.07.2012) [↑](#)
8. «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 07.05.1998 N 73-ФЗ (ред. от 31.12.2005). [↑](#)
9. Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» [↑](#)
10. Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [↑](#)
11. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 16.10.2012) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». [↑](#)
12. Деркач А.А. Акмеология: личностное и профессиональное развитие человека /А.А.Деркач. Кн. 1: Методолого-прикладные основы акмеологических исследований. - М.: Изд-во РАГС, 1999.- С.32. [↑](#)
13. Документы крестьянской реформы. М., 1989. Т. 7. С. 46-51 [↑](#)
14. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России. М., 2011. С. 297. [↑](#)
15. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов. М., 1986. С.22. [↑](#)
16. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России. М., 2011. С. 298. [↑](#)

17. Лепешкин А.И., Ким А.И., Митин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права. М:Госюриздат, 1962. Т. 2 С. 88, 147, 386, 473, 508, 538. [↑](#)
18. Мамутов В.К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов. М., 1964. С. 10; Попова В.И., Савенков Н.Т. Районный Совет депутатов трудящихся. М.:Госюриздат, 1962. С. 29-30; Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971. С. 180. [↑](#)
19. Советское строительство / под ред. М.В. Монохина. Саратов, 1982. С. 85. [↑](#)
20. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986. С. 22, 23, 31; Аваньян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. МГУ, 1980. С. 20; Кузнецов И.В. Компетенция высших органов власти и управление СССР. М., 1969. С. 13-15; Андреева А.В. Компетенция городского (районного в городе) Совета депутатов трудящихся по законодательству РСФСР. Иркутск, 1979. С.15; Советское государственное право / под ред. С.С.Кравчука. М.:Юрид. лит., 1980. С. 350; Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 87; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 253. [↑](#)
21. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России. М., 2011. С. 300. [↑](#)
22. Математическое моделирование деловых процессов муниципалитета / Богданова О.В., Шигина А.А., Цепкова М.И., Загрунная М.А., Конончук А.М., Решетникова К.В., Хохрякова Е.С. // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. С. 501. [↑](#)
23. Романишина Т.С. Туристско-рекреационный потенциал муниципалитета, его компоненты и место в социокультурном потенциале территории // В сборнике: Наука и образование в XXI веке сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 17 частях. 2014. С. 91. [↑](#)

24. Компьютерное моделирование взаимодействия между муниципалитетами, регионами, органами государственного управления / Макаров В.Л., Бахтизин А.Р., Сушко Е.Д. // Проблемы управления. 2013. № 6. С. 33. [↑](#)
25. Степанова К.М., Захарова А.А. Разработка структуры системы поддержки принятия решений о стратегии развития отрасли пассажирских перевозок муниципалитета // Труды Северо-Кавказского филиала Московского технического университета связи и информатики. 2014. № 2. С. 274. [↑](#)
26. Юрасов И.А., Горячев И.Н. Мониторинг социальной эффективности управления муниципалитетом // Власть. 2012. № 5. С. 103. [↑](#)
27. Ченцова Н.М. Направления реструктуризации городского хозяйства как условие повышения конкурентоспособности муниципалитета // Школа университетской науки: парадигма развития. 2014. № 1. С. 26. [↑](#)
28. Маковеев В.Н. Анализ инвестиционных процессов в муниципалитете (на примере города Вологды) // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2012. № 10 (18). С. 10. [↑](#)
29. Климов А.И., Сюняев Ш.И. Геоинформационные технологии в управлении муниципалитетами // В сборнике: XII ВСЕРОССИЙСКОЕ СОВЕЩАНИЕ ПО ПРОБЛЕМАМ УПРАВЛЕНИЯ ВСПУ-2014 Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН. 2014. С. 9109-9115. [↑](#)
30. Формирование инновационных технологий управления муниципалитетом: теория и методология / Вячеслав Вячеславович Серватинский / монография / В. В. Серватинский ; М-во образования и науки Российской Федерации, Сибирский гос. технологический ун-т. Красноярск, 2012. – С. 13. [↑](#)
31. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [↑](#)

32. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [↑](#)
33. <http://cmo.khabkrai.ru/experience/2013/09/10/aktivizaciya-uchastiya-naseleniya-v-osushestvlenii/> [↑](#)