

Оглавление

Введение

Глава 1. Государственное управление в Российской Федерации

1.1 Понятие и основные признаки государственного управления

1.2 Государственные органы: понятие, классификация

Глава 2. Понятие и система местного самоуправления в Российской Федерации

2.1 Понятие и принципы местного самоуправления

2.2 Система местного самоуправления

Глава 3. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления

3.1 Понятие и принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

3.2 Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

Заключение

Список использованной литературы

Введение

Местное самоуправление занимает особое место в общей системе управления государством. Оно осуществляет связь между государством и населением. Местное самоуправление обладает всеми признаками власти и прежде всего главным - обязательностью его решений для населения, проживающего на территории муниципального образования. Осуществление местного самоуправления обеспечивается посредством реализации функций муниципального управления. Для этого муниципальными сообществами создаются органы местного самоуправления. В настоящих условиях формирования российской государственности местное самоуправление признается самостоятельной властью, производной от государственной, действующей с позволения государства и в рамках государственных законов.

Создание эффективной модели местного самоуправления предполагает осуществление децентрализации власти с тем, чтобы локальные вопросы решались местными органами самостоятельно и под свою ответственность. Только это сделает систему управления наиболее пригодной для обеспечения интересов населения на местах с учетом исторических, этнических и иных традиций, создаст условия для того, чтобы каждый гражданин стал действительно непосредственным участником происходящих социально-политических перемен.

Государственное и муниципальное управления различаются не только тем, что осуществляются на разных уровнях организации власти, но также отличаются по целям, задачам, субъектам и объектам управления, реализуемым функциям,

полномочиям и управленческим технологиям и процедурам. В рамках государственного управления реализуются функции управления в различных сферах общественной жизнедеятельности: политической, экономической, социальной и т.д. Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения, т.е. это практическая деятельность органов государственной власти в масштабах всего общества.

Муниципальное управление имеет свойства более узкого уровня: управленческое воздействие опирается на права, обязанности и ответственность органов власти местного самоуправления и локализуется в пределах местного сообщества, т.е. распространяется на население, проживающее на территории определенного муниципального образования. Муниципальное управление осуществляет функции управления по решению вопросов местного значения, исходя из локальных интересов населения, его исторических, национальных и иных особенностей и традиций, реализуя закрепленные государственным правом полномочия. Выдрин И.В. Муниципальное право./ И.В. Выдрин - М., 2008 - 68с

Муниципальное управление активно взаимодействует с государственным управлением по вопросам, сочетающим триединый интерес: государства в целом, его отдельного региона (субъекта федерации) и конкретного местного сообщества. Для повышения эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления необходима активизация темпов формирования гражданского общества, укрепления режима законности, повышение степени социальной активности населения.

Актуальность темы данной курсовой работы состоит в необходимости модернизации государственного управления, направленного на повышение эффективности и результативности работы государственных структур, усиление их ответственности за предоставление качественных услуг населению.

Объектом исследования выступает государственное управление и самоуправление в России.

Предметом исследования являются взаимоотношения органов государственного и местного управления.

Цель данной работы - рассмотреть взаимодействия государственного управления и местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:  
Изучить теоретические аспекты государственного управления в Российской Федерации.

Изучить система местного самоуправления в Российской Федерации.

Рассмотреть формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы.

Глава 1. Государственное управление в Российской Федерации

1.1 Понятие и основные признаки государственного управления

Государственное управление как форма реализации прерогатив государства его органами и должностными лицами в общей системе социального публичного управления является основной сферой действия и применения норм административного права. В узком смысле под государственным управлением понимают лишь один специфический вид государственной деятельности, связанной с реализацией исполнительной государственной власти как одной из ветвей государственной власти.

В широком же смысле государственным управлением именуют деятельность любых государственных органов всех ветвей государственной власти. Все виды государственной деятельности по их месту в системе реализации государственной власти, содержанию и формам выражения можно разделить на три группы. Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий. / Т.Н. Михеева - Йошкар-Ола, 2011 - 36с

Родовые консолидированные формы государственной деятельности, осуществляемые государственными органами законодательной, исполнительной и судебной власти, принято именовать ветвями государственной власти. По своему внутреннему содержанию деятельность органов каждой из этих трех ветвей власти является сложной и консолидированной, так как включает в себя несколько форм. Для представительных (законодательных) органов власти главным и определяющим видом их деятельности является законодательная. Точно также для органов исполнительной власти основной и определяющий вид деятельности - управленческая исполнительно--распорядительная деятельность, хотя они осуществляют и другие виды государственной деятельности: представительскую деятельность Российской Федерации в иностранных государствах, различные формы участия в законотворческой деятельности, разработке доктрин внешней и внутренней политики.

Государственное управление имеет ряд признаков. Главный из них заключается в практически организующем характере этого вида государственной деятельности. Предназначение государственного управления состоит в желании, умении и способности органов исполнительной власти организовать практическое исполнение общих предписаний и норм федеральных органов и субъектов Федерации, указов Президента РФ, а также актов руководителей субъектов Федерации.

Второй признак государственного управления - его непрерывный и циклический характер. Все другие виды государственной деятельности, связанные с реализацией законодательной, судебной, прокурорской и других разновидностей государственной власти, носят прерывистый характер.

Третьим признаком государственного управления является исполнительно - распорядительный характер этого вида государственной деятельности. Этот признак отражает особенности исполнительской деятельности органов государственного управления и их должностных лиц по практической реализации общих требований и предписаний законов и актов президентской власти.

## 1.2 Государственные органы: понятие, классификация

Орган государственной власти - это звено государственного аппарата, участвующего в осуществлении определенных государственных функций и наделенного в этой связи властными полномочиями.

Признаки органов государственной власти:

- 1) создается и действует от имени государства - Российской Федерации или ее субъекта;
- 2) действует на основе законов и других нормативных правовых актов;
- 3) выполняет свойственные только ему функции и задачи;
- 4) обладает собственной компетенцией;
- 5) характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью;
- 6) наделен властными полномочиями, т. е. его решения принимаются от имени государства, носят обязательный для всех характер.

Государственные органы Российской Федерации действуют на основе Конституции Российской Федерации и принципов, в ней заложенных. Конституция Российской Федерации. - М.: ИНФРА-М, 2011г

Конституционные принципы - это закрепленные в Конституции Российской Федерации исходные начала, лежащие в основе функционирования государственных органов.

Таковыми принципами выступают:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 7 Конституции РФ);
- 2) народовластие (ст. 3 Конституции РФ);
- 3) федерализм (ст. 5 Конституции РФ);
- 4) разделение властей (ст. 10, 11 Конституции РФ); 5) законность (ст. 15 Конституции РФ);
- 6) светскость (ст. 14 Конституции РФ).

В своей деятельности органы государственной власти должны руководствоваться принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Закрепляя общечеловеческие стандарты защиты прав и свобод личности, страны и государства принимают меры по их соблюдению и охране от всевозможных посягательств.

Орган государства - это юридически оформленная, организационно и хозяйственно обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций государства.

По уровню деятельности различают федеральные органы и органы субъектов Федерации.

На федеральном уровне система органов государственной власти включает в себя: Президента РФ, федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, а также федеральные органы исполнительной власти и суды Российской Федерации.

В субъектах Федерации государственную власть осуществляют образуемые ими

органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

По характеру выполняемых задач органы государства подразделяются на четыре вида:

- 1) органы законодательной власти;
- 2) органы исполнительной власти, основная форма деятельности которых - исполнительно - распорядительная;
- 3) органы судебной власти, осуществляющие правосудие и уполномоченные применять государственное принуждение;
- 4) органы контрольной власти, деятельность которых состоит в проверке соответствия актов и действий государственных и иных органов, их должностных лиц.

В зависимости от правовой основы образования можно различать государственные органы, создаваемые на базе:

- 1) Конституции РФ;
- 2) федеральных конституционных законов, федеральных законов;
- 3) указов Президента РФ;
- 4) постановлений Правительства РФ;
- 5) законодательных актов субъектов Российской Федерации.

Органы государства различаются между собой и тем, что одни из них - коллективные образования, другие - представлены одним лицом. Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России. Конституционные нормы и реальности./ Н.А. Емельянов - Тула, 2009 - 51с

Своего рода обобщающим основанием классификации государственных органов является их место, роль, функциональное назначение в структуре механизма государства.

Исследование различных видов государственных органов предполагает их комплексное рассмотрение с учетом тесной взаимосвязи всех упомянутых выше и, возможно, некоторых других оснований их классификации.

На основе принципа разделения властей строится система органов государственной власти в Российской Федерации и ее субъектах. В соответствии с этим принципом органы государственной власти Российской Федерации делятся на органы законодательной, исполнительной и судебной власти, которые соответственно осуществляют основные функции государственной власти (правотворческую, исполнительно-распорядительную и правоохранительную). Эти органы образуют основу конституционной системы органов российского государства. При этом предполагается, что три ветви власти должны взаимно дополнять друг друга, взаимно контролировать и сдерживать друг друга по классической схеме системы «сдержек и противовесов», отработанной мировым конституционным опытом. Принцип разделения властей предполагает и влияние на каждую из них со стороны прокуратуры, которая должна принимать меры к устранению нарушения законов, от какого бы органа государственной власти, его структурного подразделения или должностного лица они ни исходили. Важнейшая роль в деле защиты конституционных прав и свобод российских граждан от возможного произвола со

стороны органов государственной власти должна принадлежать Уполномоченному по правам человека Российской Федерации.

Единая система государственных органов должна быть четко и повсеместно скоординирована. Прежде всего, эту сложную работу по координации деятельности органов государственной власти осуществляет Президент РФ как глава государства. Конституция Российской Федерации, провозглашая принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, выводит Президента Российской Федерации за рамки этих отраслей власти, не относя его ни к одной из вышеперечисленных отраслей, хотя по тексту Конституции он провозглашается в качестве самостоятельного субъекта осуществления государственной власти.

Глава 2. Понятие и система местного самоуправления в Российской Федерации

### 2.1 Понятие и принципы местного самоуправления

Одной из ключевых проблем становления современной местной власти и современного российского общества является выработка научно обоснованного понятия и сущности местного самоуправления в его взаимосвязи с целями и задачами государственного и общественного развития.

Термин «местное самоуправление» продолжает наполняться более точным содержанием и проникать в широкие слои общества. Но, к сожалению, этот процесс свидетельствует также об отсутствии в обществе однозначного понимания роли института местной власти в государственном строительстве. Все еще отсутствует однозначное видение целей развития страны. В этой связи понимание термина «местное самоуправление» является одной из наиболее принципиальных проблем. «Состояние и будущее местного самоуправления в Российской Федерации в значительной мере зависят от того, какая концепция местного самоуправления берется за основу», -- пишет С. А. Авакьян. -- Между тем, в правовой литературе нет единства мнений в отношении содержания термина «местное самоуправление».

Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России / С. А. Авакьян - М., 2011 - 21с

В последнее время термин «самоуправление» используется многими, но закладывается в него при этом разный смысл. «Народное самоуправление», «общественное самоуправление», «производственное самоуправление» -- все эти понятия имеют свое значение и не тождественны друг другу.

В словаре С.И. Ожегова содержится следующее определение термина ?местное самоуправление?: внутреннее, своими собственными силами управление делами в какой-либо организации, коллективе. Однако необходимо отметить, что это определение было дано в то время, когда местного самоуправления в нашей стране практически не существовало. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И.Ожегов - М., 2008 - 354с

Основным документом, устанавливающим правовой статус местного самоуправления в Российской Федерации, является Конституция Российской Федерации, согласно ст. 12 которой признается и гарантируется местное самоуправление. В этой статье также подчеркивается, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не

входят в систему органов государственной власти. Именно это последнее положение породило ряд споров в правовой литературе относительно соотношения государственной власти и местного самоуправления. О местном самоуправлении упоминается также еще в ряде статей Конституции Российской Федерации (в частности, в ст. 15, 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 68 и др.), а организации местного самоуправления посвящена гл. 8 (ст. 130 - 133). Тем не мене, нигде в Конституции Российской Федерации не дается определение понятия ?местное самоуправление?. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (Далее -Закон о местном самоуправлении) записано: «Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, -- законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Следует отметить, что определение местного самоуправления в российском законодательстве несколько отличается от используемого в Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). В соответствии с п. 1 ст. 3 Хартии под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. Очевидно, что в Хартии под местным самоуправлением в первую очередь понимается деятельность органов местного самоуправления, в то время как российский закон подчеркивает участие населения. Игнатов В.Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт./ В.Г. Игнатов - Ростов-на-Дону, 2010 - 127с

Признание местного самоуправления одной из форм народовластия закреплено в ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации. Местное самоуправление может осуществляться народом непосредственно или опосредованно путем создания органов местного самоуправления. В соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, таким образом, обеспечивается опосредованное участие населения в решении вопросов местного значения. местный самоуправление власть Местное самоуправление осуществляется населением самостоятельно. Это означает, что местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти, не находящийся в иерархическом подчинении государственной власти. Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем это не исключает возможность последних в отдельных случаях контролировать и направлять деятельность по осуществлению местного самоуправления. Пределы такого вмешательства устанавливаются федеральным законодательством.

Местное самоуправление также осуществляется населением под свою ответственность. В данном случае речь идет о так называемой позитивной ответственности, т.е. все последствия принимаемых решений в рамках реализации местного самоуправления ложатся непосредственно на население. Муниципальные образования сами отвечают по своим обязательствам, принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности. Муниципальные образования не отвечают по обязательствам Российской Федерации и ее субъектов (ст. 126 ГК РФ).

Под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Закон о местном самоуправлении предусматривает различные вопросы местного значения для разных видов муниципальных образований. Конкретный перечень вопросов местного значения каждого муниципального образования закрепляется в его уставе.

Случаи временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления предусмотрены ст. 75 Закона о местном самоуправлении.

Местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Это проявляется, в частности, при принятии символики муниципальных образований, определении наименований органов местного самоуправления и т.д. Органы местного самоуправления осуществляют ту разновидность публичной власти, которая носит название местной, или муниципальной. Муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти: возможность принимать общеобязательные решения и обеспечивать их исполнение, издавать нормативные акты и т.д. Однако данные признаки не столько подчеркивают государственные начала местной власти, сколько отражают ее публичный характер. Таким образом, муниципальная власть - это публичная власть особого рода, которая от государственной власти отличается следующими признаками: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев - М., 2011 - 77с

- территориальной ограниченностью;
- более широким спектром форм непосредственного участия населения в управлении своими территориями;
- системой принуждения в местном самоуправлении;
- законодательным ограничением прав местной власти со стороны государства;
- подконтрольностью государству реализации передаваемых местной властью государственных полномочий;
- преобладанием в сфере полномочий местного самоуправления хозяйственной составляющей, а не властной.

Местное самоуправление в Российской Федерации базируется на определенных



принципах. Большинство авторов, рассматривающих этот вопрос, относят к числу общих принципов местного самоуправления следующие:

- самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий;
- организационную обособленность местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач;
- многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления, учет исторических, национальных, культурных и иных особенностей;
- сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления населения;
- соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его компетенции;
- законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, населением, предприятиями, учреждениями, организациями;
- гласность деятельности местного самоуправления;
- государственную гарантированность местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление -- важный элемент всей системы управления в государстве, во многом определяющий всю государственную структуру.

## 2.2 Система местного самоуправления

Одним из важнейших условий выделения муниципального права в самостоятельную отрасль права является наличие элементов системы местного самоуправления, организация и деятельность которых регулируется нормами муниципального права. Термин «система» (от греч. «systema») может трактоваться как «план, порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего-либо, в последовательном связном порядке». В Толковом словаре С.И. Ожегова термин «система» понимается, в том числе и как «форма организации чего-либо, совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое». Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И.Ожегов - М., 2008 - 501с

В правовой науке понятие системы не выходит за рамки его философского содержания, однако оно имеет определенную специфику. Например, К.С. Вельский полагает, что под системой понимают определенный порядок в расположении отдельных частей какого-нибудь явления. Понятие системы применяется там, где речь идет о совокупности элементов, образующих нечто целое, о раскрытии единого во множестве. Вельский К.С. О системе административного права // Государство и право - М., 2008 - № 3 - 47с

Таким образом, система местного самоуправления включает основные входящие в него элементы. С точки зрения О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева под системой местного самоуправления следует понимать совокупность организационных форм местного самоуправления в рамках муниципальных образований, посредством которой

обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации./ О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев - М., 2011 - 110с

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Таким образом, на конституционном уровне закрепляются две основные формы народовластия: непосредственная (прямая демократия) и через системы органов государственной и муниципальной власти (опосредованная демократия).

Соответственно в рамках системы местного самоуправления можно выделить следующие формы: прямого волеизъявления граждан (непосредственной демократии) на местном уровне и опосредованного участия населения в местном самоуправлении через систему его органов.

Многие авторы в системе местного самоуправления выделяют также отдельную группу, связанную с территориальным общественным самоуправлением. Однако территориальное общественное самоуправление при всей своей специфике является все же одной из форм прямого волеизъявления граждан на местном уровне, что следует из содержания гл. 5 ?Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления? Закона о местном самоуправлении.

Таким образом, под системой местного самоуправления следует понимать совокупность форм прямого волеизъявления граждан на местном уровне и органов местного самоуправления, существующих в рамках муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни.

Единство системы местного самоуправления обусловлено тем, что она основывается на демократических принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, строится с учетом роли и функций местного самоуправления в обществе и государстве, а также исторических и иных местных традиций и определяется населением соответствующих муниципальных образований самостоятельно.

Следует отметить, что местное самоуправление образует единую систему лишь в рамках соответствующих муниципальных образований, а система местного самоуправления, сложившаяся в одном муниципальном образовании, совершенно независима от аналогичной системы в любом другом муниципальном образовании.

Глава 3. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления

3.1 Понятие и принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

Местное самоуправление, хотя и является независимым звеном в системе публичной власти Российской Федерации, отнюдь не исключается из процесса управления государством в целом. Систему органов государственной власти нельзя считать устойчивой до тех пор, пока она не подкреплена эффективным механизмом самоуправления территорий. Гражданин государства в первую очередь житель, и

лишь потом участник политических процессов. Почти все государственные решения, затрагивающие его интересы, проходят через местные органы власти.

В процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своих функций происходит неизбежное взаимодействие между данными управляющими структурами. Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления можно определить как совокупность организационно-правовых форм и методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных вопросов. Данное взаимодействие строится на определенных принципах, которые определяют следующее:

- какими должны быть взаимоотношения между органами государственной власти и местного самоуправления;
- какой должна быть модель поведения в отношениях этих органов друг с другом, какие идеи должны лежать в их основе.

Сложность проблемы заключается в необходимости различить принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, и те принципы, на основе которых должны быть организованы их взаимоотношения. Здесь есть определенная тождественность, но есть и различия. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: -- Ростов-на-Дону, 2009 - 196с

Принципы взаимоотношений производны от первых, органически связаны с ними, но вместе с тем обладают собственной спецификой, собственным содержанием. Их особенность в том, что они проявляются в процессе взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления. Собственно говоря, их задача заключается в том, чтобы обеспечить из всего многообразия возможных взаимоотношений именно взаимодействие как необходимое условие оптимизации и повышения эффективности управленческой деятельности органов публичной власти, к которым и относятся органы государственной власти и местного самоуправления.

Можно сформулировать основные принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления:

1. Принцип законности. Он, безусловно, является основополагающим во взаимоотношениях между любыми органами государственного и муниципального управления. Только при неукоснительном соблюдении данного принципа можно реально говорить о правовом управлении. Такая деятельность возможна только при детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.
2. Принцип целесообразности. Вторым по значимости принципом взаимодействия является принцип целесообразности. Вполне естественно, что любые взаимодействия между органами государственной власти и местным самоуправлением должны иметь определенный смысл, быть направленными на реализацию общегосударственных целей. Этот принцип включает в себя и

выделяемый в некоторых нормативных актах принцип соблюдения общегосударственных интересов, относясь к нему как общее к частному. Нарушение принципа целесообразности во взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления, например, при необоснованной передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые они не могут успешно реализовывать, должно являться основанием для отмены соответствующих законодательных актов и соглашений.

3. Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции. Органы государственной власти и местного самоуправления самостоятельно реализуют свои полномочия в рамках своих предметов ведения, без вмешательства других органов. Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции не исключает, однако, контроль со стороны других органов за их деятельностью.

4. Принцип равноправия органов государственной власти и местного самоуправления. Сущность этого принципа заключается в том, что: во-первых, органы государственной власти и местного самоуправления вступают во взаимоотношения как равные субъекты права; во-вторых, органы местного самоуправления различных муниципальных образований равноправны между собой. Обеспечение этого принципа позволит минимизировать различия в определении объема полномочий каждого отдельного муниципального образования.

5. Принцип недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований. Данный принцип нацелен на создание таких условий, при которых осуществление полномочий одним муниципальным образованием простирается лишь до той границы, от которой начинается осуществление полномочий другим муниципальным образованием. Практика применения данного принципа будет выступать специфическим индикатором, определяющим степень свободы и защищенности муниципальных образований.

6. Принцип согласования интересов. Соблюдение принципа согласования интересов субъекта Федерации и интересов муниципального образования соотносится с ограничениями их компетенции, поскольку каждый из них должен считаться с правами и интересами другого, обязан содействовать нормальному функционированию как органов государственной власти субъекта Федерации, так и органов местного самоуправления, реализации их полномочий. Указанный принцип в наибольшей степени из всех принципов подвержен правовому регулированию и на его основе может быть создан механизм взаимодействия, поскольку основой взаимных действий может быть только добровольное согласие участников отношений. Закрепление такого единства и согласия правовыми средствами, будет способствовать эффективной совместной деятельности государственных органов, т.е. их взаимодействию. На практике это достигается путем информирования друг друга о планах работы, проводимых мероприятиях, разрабатываемых документах, а также путем координации - согласования планов, действий государственных органов и их структурных подразделений ради решения общих задач. Для осуществления

этих функций органы государственной власти и местного самоуправления создают 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 отклонения от заданного состояния или корректируется решение, определяющее это состояние.

7. Принцип обеспеченности ресурсами. Он направлен прежде всего на обеспечение органов местного самоуправления необходимыми им для реализации возложенных на эти органы полномочий, как переданных им государственных, так и относящихся к предметам их ведения. Данный принцип обычно закрепляется во всех законах субъектов Федерации о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Имеется он и в проекте Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации». При этом следует иметь в виду, что речь должна вестись не только о выделении необходимых финансовых ресурсов, но и о наличии иных ресурсов: материальных, человеческих, правовых и т.д.

8. Принцип взаимной ответственности. Во взаимоотношениях между органами государственной власти и местного самоуправления речь должна вестись не только об ответственности органов местного самоуправления перед государственными, но и об ответственности самих государственных органов.

9. Принцип гласности. Принцип гласности заключения договоров, соглашений означает гарантию защищенности прав муниципального образования, поскольку полноценная информация обеспечивает невозможность в одностороннем порядке изменять взаимные права, обязанности и ответственность установленную в договорном порядке.

Представляется, что в целях повышения эффективности государственного и муниципального управления эти принципы должны быть закреплены на законодательном уровне.

Принципы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления являются, как уже отмечалось выше, основой, на которой должны строиться все взаимоотношения между данными органами, правовые формы и механизмы их взаимодействия. В то же время при отсутствии конкретных норм органы государственной власти и местного самоуправления должны руководствоваться общими принципами. Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий./ Т.Н. Михеева - Йошкар-Ола, 2011 - 86с

### 3.2 Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

Взаимоотношения органов Государственной власти и органов местного самоуправления весьма разнообразны. В теории муниципального права выделяется три базовые модели взаимодействия.

?Модель партнерства? была обоснована в XIX в. в трудах Дж. Ст. Милля. Отношения местных и центральных властей в данной модели -это отношения партнеров и равноправных товарищей, преследующих общие цели и оказывающих необходимые услуги населению. Местное управление понимается в первую очередь как органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества. Шлихтер А.А. Местное самоуправление в системе федерации: зарубежная практика и проблемы России./ А.А. Шлихтер - М., 2009 - 98с

Данную концепцию можно обозначить как идеалистическую, по крайней мере, применительно к прошлому и настоящему, по аналогии с теорией о государстве всеобщего благоденствия.

Во-первых, интересы государства и местных сообществ совпадают не во всем. Противоречие государственных и местных интересов существует изначально как противоречие между целым и его частью. Государственная власть выступает в масштабах общества (региона) центростремительным фактором. Местное самоуправление, напротив, в определенном смысле является фактором центробежным. ?Отмеченное противоречие, т.е. единство и ?борьба? центростремительной и центробежной тенденций, внутренне присуще общественному организму, изначально заложенному в природе социума, поэтому оно объективно не устранимо?.

Во-вторых, в самой природе местного самоуправления заложен постоянный конфликт с государственной властью. Противоречия, как известно, являются источником развития, поэтому противоречия между государством и местами таят в себе мощное созидательное начало. Однако их подлинно партнерское разрешение требует величайшей культуры сторон, политическо - экономической стабильности и процветания, чего в необходимой мере часто нет даже в самых развитых странах. С учетом изложенного выше ?модель партнерства? может и должна рассматриваться в качестве идеальной цели, полное достижение которой невозможно, но движение, к которой позволяет оптимизировать реально сложившиеся взаимоотношения государственных органов центра, регионов и органов местных сообществ жителей. Модели партнерства обычно противопоставляется ?агентская модель?. В ее рамках отношения между центральными и местными властями рассматриваются как отношения агента и принципала, т.е. акцент делается на главенствующей роли центра в отношениях с местным управлением. Местные органы считаются своеобразным инструментом, посредством которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах. Местное управление является всего лишь административным средством осуществления управленческих функций на местах, нацеленным не столько на обеспечение местного представительства, сколько на предоставление услуг.

Государство же, являясь гарантом эффективности социально-экономической и общественной жизни и будучи призванным, обеспечивать разумные стандарты услуг, предоставляемых гражданам, имеет полное право руководить деятельностью органов местного управления. Указанная модель в большей степени отражает реальное положение вещей. Безусловно, государственная централизация

обеспечивает преимущества единого управления, свободного от местных политических споров и позволяет снизить содержание местных служб. Так, три службы по уборке мусора в соседних коммунах будут гораздо дороже, нежели одна служба, действующая в трех коммунах.

Однако местное самоуправление перестает им быть, не обладая самостоятельностью в рамках своих полномочий. ?Агентская модель? дозирует степень зависимости органов местного самоуправления от органов государственной власти и не устанавливает механизма реализации такой зависимости.

Обе указанные выше модели исходят из прямо противоположных основ.

Соответственно, возникает мысль о возможности создания усредненной модели, сочетающей в себе достоинства агентской и партнерской. В основе такой модели лежит концепция взаимозависимости государства и мест, и ее называют ?моделью взаимозависимости?.

Обосновывая эту модель, британский исследователь Р. Роде обратил внимание на то, что отношения центральных и местных органов характеризуются как некоторой степенью их независимости, так и взаимозависимостью и определяются реальным властным потенциалом сторон, имеющимися в их распоряжении ресурсами (особенно финансовыми) и средствами давления. Немалую роль в этих отношениях может сыграть личностный фактор, правильный выбор конкретной стратегии. Аналогичных позиций придерживается и другой британский ученый Т. Бирн, отмечающий, что в настоящее время местные органы не могут быть определены ни как агенты правительства, ни как его равноправные партнеры. Шлихтер А.А. Местное самоуправление в системе федерации: зарубежная практика и проблемы России./ А.А. Шлихтер - М., 2009 - 132с

Правительство контролирует парламент, поэтому оно способно добиваться принятия законов, регулирующих и направляющих тем или иным образом деятельность муниципальных учреждений. Местные представительные органы в свою очередь обладают самостоятельным мандатом, полученным от избирателей, собственными финансовыми источниками, компетенцией, закрепленной за ними законодательно. В итоге не только местные органы оказываются зависимыми от правительства (в плане общей поддержки, финансовых субсидий, законодательного регулирования и т.д.), но и правительство попадает в определенную зависимость от местных властей при реализации своего политического и экономического курса на местах.

Таким образом, ?модель взаимозависимости? является синтетической, объединяющей в себе элементы и первой, и второй моделей и способна стать ориентиром в деле совершенствования отношений государства и местного самоуправления в нашей стране, в том числе взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется по нескольким направлениям, которые получили в юридической науке наименование структурно-функциональных связей. Вполне очевидно, что исходя из специфики организации государственной власти и местного

самоуправления взаимоотношения между их органами будут осуществляться:

- 1) сверху вниз;
- 2) снизу вверх;
- 3) по горизонтали.

Таким образом, между органами государственной власти и местного самоуправления существуют следующие виды связей:

- 1) субординационные - упорядочение сверху вниз, т.е. от вышестоящего уровня власти к нижестоящему. Субординационные связи возникают прежде всего при установлении органами государственной власти правовых основ местного самоуправления в данном регионе;
- 2) реординационные - упорядочение снизу вверх, т.е. от нижестоящего уровня власти к вышестоящему. При этом каждой субординационной связи в управленческих отношениях соответствует реординационная связь. Примером реординационной связи может быть право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации. Данная реординационная связь соответствует субординационной связи, заключающейся в принятии законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации законов, регулирующих местное самоуправление в данном регионе;
- 3) координационные - упорядочение на одном уровне, т.е. между двумя или более равностоящими субъектами. В рассматриваемой схеме отношения между органами государственной власти и местного самоуправления носят горизонтальный характер. Примером могут служить совместные, согласованные действия по осуществлению государственных и региональных программ; проведение совместных совещаний как на единовременной, так и на постоянной основе; формирование постоянно действующих координационных органов (коллегий, комиссий); организационное и техническое обеспечение выборных кампаний, правопорядка и другие действия, носящие в основном договорной характер. Распространенным способом реализации координационных связей является принятие органами государственной власти и местного самоуправления совместных правовых актов. На практике именно координационные взаимосвязи составляют наиболее значительную долю во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод, что во взаимоотношениях между государственной властью и местным самоуправлением основная задача государственной власти заключается в установлении правовых основ организации местного самоуправления. Все остальные виды регулирующего воздействия государственной власти на местное самоуправление являются необязательными. При этом государство не теряет возможности косвенно, путем влияния на других участников социальных взаимоотношений оказывать свое управляющее воздействие. Чаще всего оно даже более эффективно, чем прямое администрирование.

Закон о местном самоуправлении определяет основные полномочия федеральных



органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в отношении местного самоуправления. В отношении федеральных органов государственной власти закон закрепляет четыре вида полномочий:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти РФ и ее субъектов в области местного самоуправления. Это регулирование может осуществляться по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Здесь также речь идет о детализации процедур реализации вопросов местного значения прежде всего в отраслевых нормативных актах;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий. Данное полномочие заключается в принятии нормативных актов, регулирующих реализацию органами и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Закон о местном самоуправлении также допускает возможность осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления. Однако это возможно лишь только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. При этом действующим законодательством предусмотрен только один случай осуществления контроля органов государственной власти за органами местного самоуправления - контроль при реализации последними отдельных государственных полномочий. Что же касается полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении местного самоуправления, то они в целом аналогичны изложенным выше. Следует отметить, что, во-первых, полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления ограничиваются ведением субъектов, их полномочиями совместного ведения с Российской Федерацией и пределами, установленными федеральными законами; во-вторых, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ установление общих принципов организации местного самоуправления относится лишь постольку, поскольку это допускается Законом о местном самоуправлении. В частности, органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать границы территорий муниципальных образований (ч. 2 ст. 10); наделять городские поселения статусом городского округа (ч. 2 ст. 11); изменять границы муниципальных образований (ч. 1 ст. 12); передавать органам местного самоуправления отдельные полномочия (ч. 2 ст. 19); определять наименование представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации

(исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) (ч. 3 ст. 34); определять дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) (ч. 4 ст. 37); устанавливать нормативы отчислений от региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ в соответствии с БК РФ и (или) законодательством РФ о налогах и сборах, в бюджеты муниципальных образований (ч. 2 ст. 58); определять общий размер субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий (ч. 1 ст. 63) и т.д.

В реальности взаимодействие между государством и местным самоуправлением осуществляется сразу по многим направлениям. В связи с этим структурно-функциональные связи между органами государственной власти и местного самоуправления носят многосторонний характер. Можно выделить следующие основные формы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления:

1. правовое государственное регулирование местного самоуправления;
2. информационное обеспечение местного самоуправления, в том числе ознакомление органов местного самоуправления с проектами нормативных правовых актов органов государственной власти, затрагивающих интересы местного самоуправления;
3. обращения органов и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам;
4. реализация представительными органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ;
5. участие органов государственной власти и государственных должностных лиц в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц местного самоуправления в случаях, установленных законом;
6. участие государственных должностных лиц в заседаниях представительных органов местного самоуправления;
7. создание совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов как временных, так и постоянно действующих;
8. совместная реализация органами государственной власти и местного самоуправления различных программ, в том числе их совместное финансирование;
9. реализация органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
10. временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти;...