

Тема 4.

СИСТЕМА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План

4.1. Организационно-правовой статус органов местного самоуправления

4.2. Модели взаимодействия органов государственного с органами местного самоуправления

4.3. Направления взаимодействия органов государственного с органами местного самоуправления

4.4. Принципы взаимодействия органов государственного с органами местного самоуправления

4.5 Полномочия органов государственного в области местного самоуправления

4.6 Формы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления

4.1 Организационно-правовой статус органов местного самоуправления

Конституция Российской Федерации в качестве одного из способов осуществления власти народом наряду с органами государственной власти закрепляет органы местного самоуправления, что позволяет сделать вывод об их паритетном (равном) участии в решении государственных задач.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет *органы местного самоуправления* в качестве самостоятельных (негосударственных) органов, наделенных властными полномочиями на решение вопросов местного значения. Это органы местных саморегулируемых территориальных сообществ, муниципальных образований, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее исполнение своих полномочий. Это специфическая система власти, которая, учитывая все местные факторы, выступает в интересах своего населения.

Органы местного самоуправления обладают следующими особенностями:

а) не входят в систему органов государственной власти и самостоятельны в пределах своей компетенции (в соответствии со ст. 12 Конституции РФ);

б) в случае наделения их отдельными государственными полномочиями они могут участвовать в осуществлении государственных функций, и их деятельность в данном случае будет находиться под контролем государства (в соответствии со ст. 132 Конституции РФ).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» четко определяет систему органов местного самоуправления, включая в нее следующие элементы:

1) представительный орган муниципального образования;

2) глава муниципального образования;

3) местная администрация;

4) контрольный орган муниципального образования;

5) иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом.

Причем наличие первых трех элементов в системе органов местного самоуправления является обязательным.

Представительный орган местного самоуправления – выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. С учетом исторических традиций, национальных особенностей, политических интересов представительный орган местного самоуправления может иметь различные наименования. Наиболее часто на практике встречаются следующие названия: дума, совет, муниципальный совет, собрание, собрание представителей, сход, съезд, рада, курултай, джирге и т.п.

Представительный орган занимает особое место в системе органов местного самоуправления благодаря своей исключительной компетенции. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в исключительном ведении представительного органа местного самоуправления находятся следующие вопросы:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Исполнительные органы местного самоуправления – органы, осуществляющие организационно-управленческие и исполнительно-распорядительные функции, направленные на исполнение федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации и местных нормативных актов, а также наделенные уставом муниципального образования собственной компетенцией. Исполнительным органом местного самоуправления является местная администрация (мэрия). *Местная администрация* (лат. administratio – управление, руководство) – исполнительный орган в системе местного самоуправления, возглавляемый главой муниципального образования (главой администрации), осуществляющий следующие организационно-распорядительные функции:

- 1) исполнение федеральных законов, законов субъекта РФ и местных нормативных актов;
- 2) разработка проекта бюджета муниципального образования и его исполнение;
- 3) управление муниципальной собственностью;
- 4) разработка программ социально-экономического развития муниципального образования и их исполнение и т.п.

Глава местной администрации либо назначается на должность по контракту, заключенному по результатам конкурса, либо избирается на муниципальных выборах, и в этом случае он одновременно является главой муниципального образования.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом в системе органов местного самоуправления. Действующее законодательство предусматривает два способа избрания главы муниципального образования. Если глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, то он либо входит в состав представительного органа и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию. В случае избрания главы муниципального образования из числа депутатов представительного органа местного самоуправления он является его председателем.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования осуществляет следующие полномочия:

- 1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;
- 2) подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом местного самоуправления;
- 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа местного самоуправления.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению муниципального образования и представительному органу местного самоуправления.

Органы местного самоуправления взаимосвязаны между собой и представляют единую систему, в которой согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» реализован принцип разделения властей. В отличие от органов государственной власти деятельность органов местного самоуправления приобретает новые черты, связанные с возможностью самоорганизации и самодеятельности жителей. Органы местного самоуправления более приближены к населению, что определяет социальную направленность их деятельности.

Таким образом, **органы местного самоуправления и органы государственной власти** – это структурно выделенные органы в системе управления; паритетные способы осуществления власти народа. Согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что означает их структурно-организационное обособление, но не функциональное.

Как и всякая публичная власть, органы местного самоуправления имеют общую организационно-правовую и финансово-экономическую основу с органами государственной власти: у них общий источник власти – народ, те же принципы избирательной системы, те же механизмы принятия решений, та же обязательность их исполнения, а также сходные формы и методы деятельности. В пределах собственной компетенции государственные и муниципальные органы самостоятельно планируют и организуют свою работу, принимают управленческие решения и обеспечивают контроль за их выполнением.

Естественно, о полном равенстве между муниципальными и государственными органами говорить нельзя, так как они отличаются компетенцией. Органы местного самоуправления самостоятельны лишь в пределах своих полномочий, они находятся в системе государственно-властных отношений, действуют в русле единой государственной политики, могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Кроме того, органы государственной власти осуществляют контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Органы государственной власти обязаны гарантировать органам местного самоуправления минимальную материально-финансовую базу и т.д.

4.2. Модели взаимодействия органов государственного с органами местного самоуправления

В процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своей компетенции между ними неизбежно происходит взаимодействие. Взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления, как правило, определяют как совокупность организационно-правовых форм и методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных задач.

Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления весьма разнообразны. В теории муниципального управления выделяется *три базовые модели взаимодействия органов государственного и муниципального управления*.

Первая – «*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».

Данную концепцию можно обозначить как идеалистическую, по крайней мере, применительно к прошлому и настоящему, как нечто вроде теории 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, то есть 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, политико-экономической стабильности и процветания, чего в необходимой мере часто нет даже в самых развитых странах.

С учетом вышеизложенного «модель партнерства» может и должна рассматриваться в качестве идеальной цели, полное достижение которой невозможно, но движе-

ние 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, то есть 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: «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 установлений. 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 – «модель взаимозависимости».

Обосновывая ее, 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».

Правительство контролирует парламент и поэтому 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, на наш взгляд, 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.

4.3. Направления взаимодействия органов государственного с органами местного самоуправления

Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется по нескольким направлениям. Эти направления взаимодействия получили в юридической науке наименование: структурно-функциональные связи. 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, 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, 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, между двумя или более равностоящими субъектами. В рассматриваемой схеме отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления носят горизонтальный характер. Примером могут служить совместные, согласованные действия по претворению 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.

Взаимоотношения координационного типа между государственной властью и местным самоуправлением заложены уже в самих формулировках вопросов местного значения: «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения», «участие в охране природной среды». Такие формули-

ровки дают основание говорить о равноправном участии органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, существует отраслевое законодательство, законы «Об образовании», «О культуре», «О ветеранах», «О занятости населения» и другие, где также упоминается о равноправном участии органов местного самоуправления в решении различных вопросов.

Вместе с тем следует учитывать, что не может существовать в государственном управлении объект, который надо было бы рассматривать как абсолютно равного субъекту управления (государству), даже при только координационном взаимодействии между ними. Координация между двумя и более равностоящими объектами не исключает того, что, в общем, они могут находиться на разных уровнях в иерархически более сложно организованной системе управления. Так как государственно-управленческие отношения в обобщенном виде – это правоотношения, то есть отношения на основе права, законодательства, государство (его органы) определяет законодательную базу существования и функционирования объекта, пределы его полномочий и может изменить эти «правила игры». Кроме того, оно же и контролирует законность поведения объекта управления, определяет и применяет санкции в случае нарушений, используя для этого специальную власть – судебную и аппарат принуждения.

На федеральном уровне в отношении местного самоуправления решаются две задачи:

- 1) обеспечение гарантий местного самоуправления;
- 2) выработка единой государственной политики в сфере местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации заложила основы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти через систему гарантий и защиты местного самоуправления. Конституция Российской Федерации закрепила участие органов местного самоуправления от имени населения в решении задач на местном уровне, обязав государственные органы оказывать им всестороннюю поддержку, создавая необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для функционирования и развития.

Таким образом, органы местного самоуправления функционируют в постоянном взаимодействии с государственными органами. Формы этого взаимодействия могут быть различными: информационное, аналитическое и правовое обеспечение, совместное решение общих задач, финансирование отдельных мероприятий, создание совместных координирующих органов (согласительных комиссий, консультационных и совещательных постоянных и временных рабочих групп) и т.д. Оптимизация взаимодействия государственной и муниципальной власти является одной из наиболее важных целей, решаемых в рамках проводимой административной реформы в современной России.

4.4. Принципы взаимодействия органов государственного с органами местного самоуправления

Взаимодействие и сотрудничество органов государственной власти и органов местного самоуправления основывается не столько на подчинении, сколько на взаимной заинтересованности в объединении ресурсов в целях повышения качества жизни населения.

Взаимоотношения между государственными органами и органами местного самоуправления строятся на следующих **принципах**:

а) принцип единства целей и задач в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в реализации общегосударственных интересов;

б) принцип всесторонней государственной поддержки осуществления и развития местного самоуправления;

в) принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

г) принцип самостоятельности осуществления своих полномочий в области местного самоуправления населением, органами и должностными лицами муниципальных образований;

д) принцип невмешательства органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления;

е) принцип солидарности, взаимодействия и сотрудничества при обеспечении прав и свобод человека и гражданина; при реализации общегосударственных интересов;

ж) принцип subsidiarity при осуществлении органами местного самоуправления минимальных государственных социальных стандартов и переданных им отдельных государственных полномочий;

з) принцип взаимной гласности и информированности;

и) принцип взаимного контроля;

к) принцип разрешения коллизий путем согласительных процедур либо обжалования в судебном порядке;

л) принцип взаимной ответственности;

м) принцип законности (принцип детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия органов государственного и муниципального управления);

н) принцип гласности;

о) принцип целесообразности и соблюдения общегосударственных интересов;

п) принцип равноправия муниципальных образований (создание режима равных правовых, организационных и финансово-экономических возможностей);

р) принцип недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований;

с) принцип обеспеченности ресурсами при реализации собственных функций и отдельных переданных государственных полномочий.

Данные принципы при применении их в совокупности призваны способствовать эффективной реализации государственной политики в области местного самоуправления и развитию демократических основ государства.

4.5 Полномочия органов государственного в области местного самоуправления

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ наделены полномочиями в сфере местного самоуправления.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

1) определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;

2) правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

4) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами.

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления в целом аналогичны полномочиям федеральных органов государственной власти, в частности, к ним относятся:

а) правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных федеральным законом;

б) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

в) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

г) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации.

Кроме указанных основных полномочий органов государственной власти в области местного самоуправления Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил ***за органами государственной власти субъекта РФ целый комплекс функций:***

1) установление границ территорий муниципальных образований (ст. 10);

2) наделение городских поселений статусом городского округа (ст. 11);

3) изменение границ муниципальных образований (ст. 12);

4) преобразование муниципальных образований (ст. 13);

- 5) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа (ст. 13);
- 6) упразднение муниципального образования (ст. 13.1);
- 7) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и контроль за их исполнением (ст. 19–21);
- 8) определение порядка проведения местного референдума (ст. 22);
- 9) определение порядка проведения муниципальных выборов (ст. 23);
- 10) определение порядка проведения голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 24);
- 11) порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления (ст. 32);
- 12) определение наименований представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, местной администрации (ст. 34);
- 13) иные полномочия представительных органов муниципальных образований (ст. 35);
- 14) установление дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района и городского округа (ст. 37);
- 15) утверждение условий контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 37);
- 16) установление персонального состава конкурсной комиссии муниципального района (городского округа) (ст. 37);
- 17) инициирование расторжения контракта с главой местной администрации (ст. 37);
- 18) правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы (ст. 42);
- 19) требования по формированию, утверждению, исполнению местного бюджета и контролю за его исполнением (ст. 52);
- 20) установление нормативов отчислений от региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в бюджеты муниципальных образований (ст. 58);
- 21) распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений и (или) заменяющие данные дотации дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты поселений (ст. 60);
- 22) порядок образования районных и региональных фондов финансовой поддержки поселений и предоставления из них дотаций (ст. 60, 61);
- 23) порядок расчета уровня бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году, определения размеров указанных субвенций, централизации части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов (ст. 60, 61);
- 24) определение общего размера субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий (ст. 63);

25) временное осуществление полномочий органов местного самоуправления (ст. 75) и т. п.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» временное осуществление органами государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления возможно в трех случаях:

1) когда в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы местного самоуправления отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;

2) если долги муниципального образования превысили на 30 % собственные доходы («банкротство муниципального образования»);

3) если допущено нецелевое расходование субвенций.

4.6 Формы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления

Взаимодействие между государством и местным самоуправлением осуществляется одновременно по многим направлениям. Поэтому структурно-функциональные связи между органами государственной власти и местного самоуправления носят многосторонний характер. В частности, *взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления осуществляется в следующих основных формах:*

- во-первых, государственная поддержка местного самоуправления;
- во-вторых, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- в-третьих, создание в субъекте Российской Федерации совета муниципальных образований;
- в-четвертых, реализация представительными органами муниципальных образований права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ;
- в-пятых, создание совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов (как временных, так и постоянно действующих);
- в-шестых, контроль и надзор органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления.

1. Без постоянной поддержки со стороны государства органы местного самоуправления не могут эффективно участвовать в проведении реформ, в укреплении российской государственности. Кроме того, государственная поддержка развития местного самоуправления является законодательно закрепленной обязанностью органов государственной власти. *Государственная поддержка местного самоуправления* – это система мер, обеспечивающих укрепление и стимулирование развития местного самоуправления федеральными и региональными органами государственной власти. Государственная поддержка местного самоуправления, как правило, осуществляется в следующих *формах:*

а) издание правовых актов по вопросам организации и деятельности местного самоуправления;

б) контроль за соблюдением конституционных основ местного самоуправления;

в) информационное обеспечение органов местного самоуправления (в том числе ознакомление с проектами нормативно-правовых актов органов государственной власти, затрагивающих интересы местного сообщества);

г) оказание методической поддержки;

д) рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления в органы и к должностным лицам государственной власти, принятие мер по их удовлетворению;

е) участие в формировании органов местного самоуправления в случаях, установленных законом (например, в муниципальных районах и городских округах представители органов государственной власти субъекта РФ входят в состав конкурсной комиссии на замещение должности главы местной администрации, назначаемой по контракту);

ж) принятие и реализация целевых программ государственной поддержки местного самоуправления;

з) подготовка кадров муниципальных служащих;

и) оказание материальной и финансовой помощи органам местного самоуправления;

к) предоставление в пользование государственного и муниципального имущества на безвозмездной основе;

л) временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти и другие меры.

В целях реализации государственной политики в области местного самоуправления 15 декабря 1999 г. была принята Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. Предусмотрено два этапа исполнения программы государственной поддержки местного самоуправления:

- первый этап (2000–2002 гг.): создание базовых условий для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

- второй этап (2002–2014 гг.): выполнение программных мероприятий, направленных на кодификацию законодательства о местном самоуправлении, а также на решение задач инвестиционного характера, способных обеспечить устойчивое развитие муниципалитетов и существенное повышение жизненного уровня населения.

Программа государственной поддержки местного самоуправления *состоит из семи разделов:*

1) содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения;

2) основные цели, задачи, сроки и этапы реализации Программы;

3) мероприятия по государственной поддержке местного самоуправления;

4) основные направления и механизмы реализации Программы;

5) ресурсное обеспечение Программы;

6) организация исполнения Программы и контроль за ходом ее реализации;

7) оценка эффективности реализации Программы.

В Программе были определены *две основные цели:*

1) формирование условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований;

2) содействие эффективной реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления.

Для достижения данных целей сформулированы следующие *задачи:*

а) совершенствование территориальной и структурной организации местного самоуправления;

б) выработка механизмов эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти;

в) создание условий для финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований (доработка налогового законодательства, совершенствование межбюджетных отношений, решение вопроса о муниципальной собственности на землю, развитие системы подготовки и переподготовки кадров для финансовых органов местного самоуправления);

г) совершенствование нормативно-правовой основы местного самоуправления;

д) выработка механизмов эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с населением.

В качестве *форм осуществления программы* государственной поддержки местного самоуправления выделяются: правовое регулирование, бюджетное регулирование, реализация целевых программ, передача объектов государственной собственности в муниципальную, информационная и научно-методическая поддержка местного самоуправления, кадровое обеспечение органов местного самоуправления, популяризация идей, принципов и задач местного самоуправления. При реализации Программы используются такие *методы*, как анализ действующего законодательства, анализ межбюджетных отношений, разработка и реализация целевых программ, разработка системы подготовки кадров для органов местного самоуправления, создание системы информирования населения об основных идеях, принципах и задачах местного самоуправления.

Финансирование программы государственной поддержки местного самоуправления осуществляется из средств федерального бюджета и, по согласованию, из средств бюджетов субъектов РФ, а также местных бюджетов и средств союзов и ассоциаций муниципальных образований.

В целях стимулирования развития местного самоуправления на своей территории субъекты РФ принимают собственные программы государственной поддержки. Например, целями Саратовской областной целевой программы «Развитие местного самоуправления в Саратовской области» является содействие органам местного самоуправления в реализации полномочий, определенных законодательством, и повышение качества и эффективности административно-управленческих процессов в органах местного самоуправления Саратовской области. Для достижения данных целей поставлены следующие задачи:

1) содействие в формировании нормативной правовой базы местного самоуправления;

2) содействие в развитии территориальных и организационных основ местного самоуправления;

3) государственная поддержка укрепления материально-технической базы органов местного самоуправления;

4) содействие в подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров органов местного самоуправления;

5) содействие в развитии и совершенствовании муниципальной службы;

6) создание системы информационно-аналитического и методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

Важнейшими оценочными показателями реализации программы являются:

а) количество вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления вновь созданных муниципальных образований;

б) степень укомплектованности органов местного самоуправления материально-техническими средствами для решения вопросов местного значения;

в) степень выполнения плана переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов органов местного самоуправления;

г) количество изданной информационно-методической и аналитической литературы по вопросам, касающимся деятельности органов местного самоуправления;

д) оснащенность органов местного самоуправления методическими пособиями;

е) количество муниципальных образований, имеющих установленные в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства границы и градостроительную документацию.

Таким образом, с учетом роли местного самоуправления в системе властных отношений Российской Федерации, в экономической, социальной и политической системах российского общества, программы государственной поддержки местного самоуправления призваны способствовать осуществлению государственной политики в отношении местного самоуправления, проведению реформ на местном уровне и устойчивому социально-экономическому развитию муниципальных образований.

2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – это исключение какого-либо полномочия из компетенции государственного органа и включение его в компетенцию органа местного самоуправления.

Реализация органами местного самоуправления полномочий государства имеет под собой определенные *исторические основы*. В России органы местного самоуправления всегда исполняли некоторый объем государственных полномочий и государственных обязанностей. Так, к ведению земских учреждений согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. подлежали раскладка государственных денежных сборов, исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управлений, участие в делах почтовой повинности и другие дела, которые вверялись на основании особых уставов, положений или постановлений.

В мировой практике существуют два основных способа предоставления полномочий органам местного самоуправления. Для стран англосаксонской системы характерен принцип *inter vires* – принцип «позитивного регулирования». Данный принцип закрепляет за муниципальными органами право осуществлять лишь те полномочия, которые прямо закрепил закон. Действия, непосредственно не предусмотренные законом, могут быть признаны совершенными с превышением полномочий и отменены. Страны континентального права опираются на противоположный принцип «негативного регулирования» (*ultra vires*), в соответствии с которым местные органы могут осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом и не относящиеся к компетенции иных органов.

Каждый из подходов имеет свои достоинства и недостатки для государственной власти и местного самоуправления. Континентальная система на первый взгляд предоставляет больше свободы местному самоуправлению: они как бы сами определяют свою компетенцию, могут принять к рассмотрению любые вопросы, не отнесенные к компетенции других органов власти. Однако в рамках континентальной системы органы местного самоуправления оказываются гораздо менее защищены от произвольного уменьшения объема своих полномочий: государство в любой момент по соображениям целесообразности может расширить сферу своей исключительной компетенции пу-

тем одностороннего изменения общенационального законодательства. В англосаксонской системе это сделать не так просто: нормы, устанавливающие компетенцию муниципальных образований, закрепляются, прежде всего, в их уставах, обладают самостоятельной юридической силой и не подлежат автоматическому изменению вслед за изменениями общенационального законодательства.

В современной теории муниципального управления предусматривается две основные формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: передача полномочий и делегирование полномочий. Под *передачей полномочий* понимается способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие органа государственной власти исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов местного самоуправления. При этом срок такой передачи, как правило, не оговаривается. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как правило, происходит в форме передачи полномочий.

Делегирование полномочий – это предоставление органом государственной власти принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно. Исходя из этого, следует обратить внимание на различия в содержании понятия «передача полномочий», которая происходит на постоянной и безусловной основе, расширяя перечень вопросов ведения муниципального образования, и «делегирование полномочий», которое осуществляется на временной основе с соблюдением определенных требований, расширяя лишь компетенцию отдельных муниципальных органов.

Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями закрепляется в Конституции Российской Федерации. В соответствии с ней в компетенцию органов местного самоуправления помимо вопросов местного значения могут входить и отдельные государственные полномочия, которые им передаются государством. До сих пор на федеральном уровне вопрос о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями практически не регулировался. Закрепилось только, что передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления должна осуществляться с передачей денежных средств, необходимых для их осуществления.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может производиться только законом: федеральным и региональным. Закон также содержит *перечень требований, предъявляемый к законам о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями*. Они должны содержать:

- 1) вид или наименование муниципального образования;
- 2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- 3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из государственных бюджетов для осуществления переданных полномочий;
- 4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных переданных государственных полномочий;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных переданных государственных полномочий;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Если в законе о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями о сроке наделения ничего не сказано и иное не вытекает из действующего законодательства, то следует понимать, что полномочия передаются бессрочно.

При определении, относится ли конкретное полномочие, возложенное на орган местного самоуправления, к государственным или нет, органы власти теперь руководствуются ст. 14–17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Если указанное полномочие входит в перечень вопросов местного значения для данного типа муниципального образования, то оно является муниципальным, в противном случае это государственное полномочие, которое требует отдельного финансирования.

Наиболее часто на практике органы государственной власти субъектов РФ передают органам местного самоуправления полномочия в следующих областях:

- а) государственной регистрации актов гражданского состояния;
- б) лицензирования розничной продажи алкогольной продукции;
- в) лицензирования деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов;
- г) лицензирования образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений;
- д) назначения и выплаты компенсационных выплат;
- е) ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности;
- ж) медико-социальной экспертизы;
- з) установления значений отдельных корректирующих коэффициентов для расчета единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности;
- и) порядка пользования отдельными природными ресурсами;
- к) формирования и организации деятельности административных комиссий на территориях субъектов Российской Федерации и т. д.

Представляется, что передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления допустима в тех случаях, когда последние способны более эффективно их реализовать.

В законах субъектов РФ чаще всего указывают следующие *основания прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий*:

- 1) истечение срока, на который были переданы указанные полномочия;
- 2) признание органами государственной власти субъекта Федерации нецелесообразности дальнейшего осуществления полномочий органами местного самоуправления, в том числе из-за невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- 3) невозможность обеспечения ранее переданных государственных полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами;

4) систематическое нарушение законодательства органами местного самоуправления при реализации переданных государственных полномочий;

5) неоднократные обращения и жалобы физических и юридических лиц на ненадлежащее осуществление органом местного самоуправления переданных государственных полномочий;

6) принятие федерального нормативного акта, изменяющего правовое регулирование в данной сфере;

7) отказ органов местного самоуправления от дальнейшей реализации полномочий.

Таким образом, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется на основе следующих *принципов*:

а) осуществление данной процедуры только посредством закона;

б) соразмерность передаваемых государственных полномочий возможностям муниципального образования;

в) материально-финансовая обеспеченность передаваемых государственных полномочий;

г) контроль со стороны государства за осуществлением органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий.

Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления позволяет решить ряд задач, актуальных не только для муниципальных образований, но и для региона, государства в целом. Это, в частности:

- содействие децентрализации государственной власти, развитию самоуправленческих начал в жизни общества;

- обеспечение участия народа в осуществлении властных полномочий, властеотношений;

- повышение эффективного реагирования на разнообразные интересы и устремления местных сообществ, отдельных граждан;

- осуществление более качественного и компетентного руководства социальными процессами, процессами принятия и осуществления административных решений, реализации задач местного значения;

- создание рычагов более гибкого реагирования на требования, формулируемые характером переходного этапа в стране.

3. Эффективной формой взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления является сотрудничество через *ассоциации и союзы муниципальных образований*. В рамках ассоциации органы местного самоуправления могут более точно сформулировать и довести до сведения государственных органов общие проблемы. Для государственной власти ассоциация муниципальных образований – это та организация, через которую можно обратиться одновременно ко всем ее членам и выработать согласованную политику в отношении местного самоуправления.

Муниципальные образования создают объединения в форме ассоциаций или союзов не только для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, но и в целях координации и объединения усилий при решении совместных проблем. Соответственно муниципальные образования самостоятельно рассматривают и решают вопрос о необходимости объединения друг с другом и о формах данного объединения. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 66) в

каждом субъекте Российской Федерации образуется *совет муниципальных образований*.

Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона «О некоммерческих организациях». В соответствии с приведенным Законом регистрация советов муниципальных образований будет производиться органами юстиции субъекта Российской Федерации. Статус и полномочия объединений муниципальных образований будет определяться учредительными документами (например, уставами советов муниципальных образований), советы муниципальных образований не смогут самостоятельно расширять свою компетенцию или получать полномочия от органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет компетенцию *съезда совета муниципальных образований субъекта РФ*. Как высший руководящий орган он:

- 1) утверждает устав совета муниципальных образований субъекта РФ;
- 2) определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта РФ и содержание органов управления совета муниципальных образований;
- 3) избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта РФ;
- 4) осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований субъекта РФ.

Совет муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований и ограничивать ее. Совет муниципальных образований призван осуществлять межмуниципальное сотрудничество на территории субъекта Российской Федерации, представлять и защищать интересы муниципальных образований в органах государственной власти субъекта Российской Федерации, участвовать в законопроектной работе на региональном уровне, организовывать совместную хозяйственную деятельность, обмениваться опытом и информацией, участвовать в реализации региональных программ и т. п.

Текущее руководство советом муниципальных образований осуществляет *исполнительный орган* (коллегиальный или единоличный), а контроль за предпринимательской деятельностью – *ревизионная комиссия*. В случае ликвидации совета муниципальных образований создается *ликвидационная комиссия*.

4. Федеральное законодательство закрепляет за *представительными органами местного самоуправления права законодательной инициативы*. Представительный орган любого типа муниципального образования вправе вносить в законодательный орган государственной власти субъекта РФ проекты новых законов, предложения по совершенствованию норм уже существующих законов, замечания по законопроектам. При принятии законов, затрагивающих интересы местного самоуправления или жителей муниципальных образований, органы государственной власти субъектов РФ обязаны проводить консультации с органами местного самоуправления, учитывать их мнение. В свою очередь, органы местного самоуправления обеспечивают исполнение законов и иных нормативных правовых актов на территории своего муниципального образования. Таким образом, органы местного самоуправления и органы государственной власти взаимодействуют между собой в законотворческом процессе.

5. В последнее время наблюдается развитие таких форм сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления, как:

- 1) *создание согласительных, координационных, консультационных, совещательных временных и постоянных рабочих групп и комиссий;*
- 2) совместная разработка и реализация планов и программ.

Таким образом, местное самоуправление и государственная власть реализуют свое социальное назначение. Во взаимоотношениях между государственной и муниципальной властью 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.

6. Важной формой воздействия государства на местное самоуправление является *осуществление надзора за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.* Надзор за соблюдением органами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляют различные государственные органы. В первую очередь это органы прокуратуры.

Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» при осуществлении своих функций в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления прокурор вправе:

а) беспрепятственно входить по предъявлении служебного удостоверения на территории и в помещения органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

б) требовать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления предъявления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

в) вызывать должностных лиц местного самоуправления и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной ответственности, предупреждает о недопустимости нарушения закона. К мерам прокурорского реагирования на противоречащие законодательству правовые акты органов местного самоуправления и их противоправные действия также относятся:

- 1) протест;
- 2) представление об устранении нарушений закона;
- 3) обращение в суд.

Надзор за соблюдением органами местного самоуправления законности в отдельных сферах могут осуществлять и другие государственные органы. Например, должностные лица органов управления Государственной противопожарной службы

имеют право осуществлять государственный пожарный надзор за соблюдением требований противопожарной безопасности органами местного самоуправления.

Вопросы для самоконтроля

1. Какое место в системе органов государственной власти занимают органы местного самоуправления?
2. Какие органы входят в систему местного самоуправления?
3. На каких принципах строятся взаимоотношения между государственными органами и органами местного самоуправления?
4. Какие функции относятся к полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления?
5. В каких формах осуществляется взаимодействие органов государственной и муниципальной власти?
6. Что такое государственная поддержка местного самоуправления?
7. В чем отличие терминов «передача полномочий» и «делегирование полномочий»?
8. Как осуществляется наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями?
9. Что такое законодательная инициатива представительных органов муниципальных образований?
10. Как осуществляется прокурорский надзор за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления?
11. В чем сущность базовых моделей взаимодействия органов государственного и муниципального управления?
12. Какие виды связей существуют между органами государственной власти и местного самоуправления?