

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

СОЦИАЛЬНО-ТЕОЛОГИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
ИМЕНИ МИТРОПОЛИТА МОСКОВСКОГО И КОЛОМЕНСКОГО  
МАКАРИЯ (БУЛГАКОВА)

КАФЕДРА КУЛЬТУРОЛОГИИ И ПОЛИТОЛОГИИ

**ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
(РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)**

Выпускная квалификационная работа  
обучающегося по направлению подготовки 41.04.04 Политология  
очной формы обучения, группы 87001614  
Скачко Кирилла Сергеевича

Научный руководитель  
канд. социол. наук  
Кривец А.П.

Рецензент  
Председатель комитета по  
регламенту и депутатской этике  
Белгородской областной Думы  
6-го созыва, канд. экон. наук  
Шевляков В.А.

БЕЛГОРОД 2018

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	10
§1.1. Принципы и модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.....	10
§1.2. Распределение полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением.....	20
ГЛАВА 2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С НАСЕЛЕНИЕМ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ .....	40
§2.1. Проблемы в организации взаимодействия органов власти с органами местного самоуправления.....	40
§2.2. Пути и направления дальнейшего взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (региональный аспект) .....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	63
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	66

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Современный этап развития российской государственности делает актуальным изучение местного самоуправления как одного из фундаментальных основ политической системы современной России, сохранения ее устойчивости и легитимности. Особую важность сегодня приобретает вопрос о характере взаимоотношений между органами государственной власти и местным самоуправлением в свете проводимых в соответствии с указами Президента Российской Федерации реформ, призванных обеспечить не только достойный уровень жизни граждан страны, но и институализировать и укрепить новую модель взаимоотношения «государство – гражданское общество» через укрепление института местного самоуправления. Местное самоуправление в данном случае является политическим институтом, выступающим в качестве посредника между властью и гражданами, связующим звеном, обеспечивающим прямую и обратную связь между ними. Именно на муниципальном уровне происходит наиболее тесное и прямое взаимодействие между властью и обществом. И от того, насколько будут результативны эти взаимодействия, зависит эффективность не только муниципального, но и государственного управления в целом.

Европейская Хартия местного самоуправления характеризует местное самоуправление как власть, максимально приближенную к гражданам. Именно на уровне местного самоуправления решаются жизненно важные вопросы граждан, касающиеся непосредственной жизнедеятельности людей на конкретной муниципальной территории: это вопросы ЖКХ, здравоохранения, образования, культуры, транспортного и бытового обслуживания, экологии и др.

Местное самоуправление – это и своеобразная школа гражданственности, так как именно на муниципальном уровне граждане

приобретают начальный опыт не только взаимодействия с властью, но и опыт участия в управлении территорией; именно на муниципальном уровне формируется не только чувство сопричастности к государственным делам и проблемам, но и чувство общего интереса и ответственности за решение этих проблем; граждане учатся не только самостоятельно решать свои дела, но и осуществлять контроль деятельности избранных ими должностных лиц.

Однако следует отметить, что практика реформирования политической системы, проводимая в последнее десятилетие, не дала ожидаемого эффекта развития самостоятельности местного самоуправления. Как отмечают многие ученые и специалисты-практики, происходит определенная переоценка ценностей в отношении местных автономий и муниципальных свобод, в рамках которой основной акцент стал смещаться с вопроса невмешательства органов государственной власти в местные дела в сторону других, более прагматических установок и целей (таких как рациональность, эффективность, экономия). Обновлены векторы взаимодействия федеральных, региональных и местных институтов власти. Местное самоуправление все чаще стало рассматриваться как средство осуществления государственных дел, общегосударственного политического курса, как сообщество для решения локальных вопросов. Можно утверждать, что состояние взаимодействия государственной власти и местного самоуправления еще далеко от совершенства и требует своей дальнейшей политико-правовой конкретизации. Это можно объяснить достаточно большим количеством объективных факторов, среди которых можно выделить, прежде всего, отсутствие самостоятельной финансово-экономической основы местного самоуправления, а также все еще достаточно высокий уровень патерналистского восприятия государства гражданами, что приводит к его зависимости от органов государственной власти и т.д. Поэтому существует необходимость комплексного изучения взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, что подтверждает актуальность и значение настоящей темы исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Взаимоотношения государства и местного самоуправления, формы их взаимодействия между собой всегда привлекали и привлекают к себе научное внимание.

Большой вклад в развитие теоретических основ взаимодействия местного самоуправления с государством (земского и городского управления) был внесен в XIX в. – начале XX в. такими известными российскими учеными и государственными деятелями, как В.П. Безобразов, А.О. Васильчиков, Л.А. Велихов, А.Д. Градовский, И.Н. Евтихеев, Н.М. Корнуков, И.И. Лазаревский, В.Н. Пешков, М.И. Свешников, М.М. Сперанский, А.А. Ярилов, чьи работы и в настоящее время не утратили своей актуальности.

Количество исследований по проблемам местного самоуправления свидетельствует как о его актуальности, так и многоаспектности. Характер этих исследований показывает, что вопросы самоуправления находятся в полидисциплинарном пространстве гуманитарного знания.

При рассмотрении сущности местного самоуправления, его основных понятий и принципов определенную ценность представляют труды В.Ф. Абрамова, Е.Г. Анимицы, А.Т. Тертышного, А. А. Замотаева, В.Г. Игнатова, Е.А. Незнамовой, Е.Е. Некрасова, Л. А. Парадиза.

Различные аспекты вопросов организационного и функционального взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, с одной стороны, и органов местного самоуправления, с другой рассматриваются в работах К.К. Баранова, И.В. Выдрина, Н.Н. Добрынина, И.А. Конюхова (Умнова), В.А. Кряжкова, М.С. Саликов, Н.А. Филиппов и др. На неоднозначность понятия местного самоуправления, его двойственный характер, включающий государственную и общественную составляющие, делает акцент в своих работах известный правовед советского периода Г.В. Барабашев.

Общественную природу местного самоуправления, которая определяет социально-политическую значимость этого института власти, отстаивали в своих трудах зарубежные ученые Т. Джефферсон, Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо, А. де Токвиль, Дж. Милль. Из российских исследователей сюда можно отнести работы русского экономиста XIX века князя А.И. Васильчикова, современного общественного деятеля А.И. Солженицына, сторонников Российского земского движения.

Достаточно большая часть источников отражает историческое развитие форм организации власти на местах с использованием принципов самоуправления. Самобытной форме организации местного управления - земству, в котором находит свое отражение социально-политическая проблематика, посвятили свои работы: В.Ф. Абрамов, Е.Н. Заборова, В.В. Куликов, П. Лиссеман Д. А. Николаев, Т. Новицкая Н.Д. Судаев, А.Ю. Шутов.

В практическом плане проблема местного самоуправления оказывается связана с демократической формой правления, что способствует наиболее яркому проявлению его социально-политической сущности. Специфика демократических преобразований в современном российском обществе исследуется в работах А.Ю. Мельвиля, Л.Е. Бляхера, Т.В. Наумовой, Е.В. Галкиной.

Общую картину действительного состояния местного самоуправления дополняют выступления глав субъектов Федерации, руководителей муниципальных образований, политологов на страницах таких общественно-политических изданий, как: «Эксперт», «Политический журнал», «Муниципальная власть», «Российская Федерация», «Профиль» и другие.

Таким образом, анализ научной разработки исследуемой темы свидетельствует о большом интересе к проблемам местного самоуправления. Вместе с тем нельзя не отметить, что в политической науке вопрос содержания и механизма действия этого общественно-политического института не нашел полного отражения. Особенно это касается социально-

политического аспекта местного самоуправления, что вызывает необходимость его дальнейшей глубокой проработки.

**Проблема исследования**, таким образом, 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.

Актуальность темы, степень ее разработанности и исследовательская проблема позволяют определить объект и предмет исследования, сформулировать цель, гипотезу, выпускной квалификационной работы и характер вытекающих из нее задач.

**Объектом исследования** является местное самоуправление как институт народовластия.

**Предметом исследования** выступают особенности и проблемы взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти как федерального, так и регионального уровней.

**Целью** выпускной квалификационной работы является выявление особенностей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Достижение указанной цели предполагает постановку и достижение следующих **задач**:

1. Изучить взгляды и оценить реальный вклад в изучение рассматриваемой проблемы видных представителей политико-правовой мысли.
2. Раскрыть общее понятие принципов взаимодействия государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.
3. Определить особенности структурно-функциональных связей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.
4. Рассмотреть формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

5. Проанализировать порядок взаимодействия органов федеральной и муниципальной власти в регионе.

6. Выявить наиболее существенные проблемы реализации отдельных государственных полномочий на местном уровне, а также прямых и обратных связей, возникающих при взаимодействии государственной власти и местного самоуправления на региональном уровне.

7. Дать анализ основных тенденций развития местного самоуправления на современном этапе, форм и механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта РФ с одной.

**Гипотеза исследования** заключается в утверждении, что в современных условиях особое значение приобретает формирование эффективных форм взаимодействия власти и общества на региональном уровне, что должно стать основой формирования сбалансированных отношений государственных органов и органов местного самоуправления на уровне муниципального образования.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** *Теоретическую* основу исследования составили политологические, юридические, исторические труды и исследования отечественных и зарубежных авторов, раскрывающие генезис, сущность и принципы взаимоотношений власти и общества, специфику взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. *Методологическую* основу исследования составили как общенаучные методы исследования, так и частные. Общенаучные методы: метод логического анализа и синтеза, индукции и дедукции метод обобщения, систематизации, сравнения. Частные, или традиционные методы – это исторический, системный методы, применяемые в работе к анализу предмета исследования, метод структурно-функционального анализа, а также институциональный метод, позволяющий исследовать взаимодействие государственных структур и местного самоуправления с позиции институтов, облеченных властными ресурсами и

выстраивающих определенную систему взаимодействий. Совокупность данных методов позволила обеспечить комплексный подход к решению проблемы исследования и сформулированной гипотезы.

**Эмпирическую базу исследования** составили документы и материалы, важнейшими из которых являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов государственной власти федерального, регионального уровней, органов государственной власти Белгородской области. В работе использовались статистические источники, материалы заседаний и слушаний в органах государственной власти, круглых столов по вопросам местного самоуправления, результаты социологических исследований и др. Был также использован вторичный анализ материалов опроса общественного мнения жителей городского округа г. Белгород по вопросам местного самоуправления.

**Апробация работы.** Сделанные автором выводы и отдельные положения магистерской диссертационной работы были изложены в выступлениях на заседаниях комитетов Белгородского городского Совета, а также в качестве доклада на VI Международном симпозиуме молодых ученых «Культура, философия, политика в социальном опыте 20-21 столетия» (Белгород 13.04.2018).

**Структура** магистерской диссертации обусловлена поставленной целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения, списка использованных источников и литературы, включающего 53 наименования.

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

Местное самоуправление, хотя и является независимым звеном в системе публичной власти РФ, 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.

## **§1.1. Принципы и модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления**

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.

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 [16, с. 129-135; 18, с.366-368].

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.

Самостоятельность органов государственной власти и местного самоуправления означает их юридическую, организационную и финансовую самостоятельность. В пределах собственной компетенции государственные и муниципальные органы самостоятельно планируют и организуют свою работу, принимают решения, обеспечивают контроль за их выполнением.

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.

Таким образом, равноправие предполагает гарантированный минимум равных прав и обязанностей местного сообщества и возможность приобретать и осуществлять один и тот же объем полномочий при их

разграничении. Равноправие муниципальных образований – это ни что иное, как создание режима их равных правовых, организационных и финансовых возможностей.

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 переданными им государственными, так и относящимися к предметам их ведения ресурсами. Данный принцип обычно закрепляется во всех законах субъектов Федерации о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Имеется он и в Федеральном законе «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» [3]. 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 [9].

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 [38, с. 11].

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» [29, с. 18-19].

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 [36].

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 [42, с. 68-78]. 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 [42, с. 79].

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 [51, с. 177-179]. Немалую роль в этих отношениях может сыграть личностный фактор, правильный выбор конкретной стратегии. Аналогичных позиций придерживается и другой британский ученый Т. Бирн, отмечая, что в настоящее время местные органы не могут быть определены ни как агенты правительства, ни как его равноправные партнеры. [51, с. 177-184].

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, 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 [42, с. 16].

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 [44, с. 61-64].

Таким образом, между органами государственной власти и местного самоуправления существуют следующие виды связей: [42, с.68-87].

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 РФ. Данная реординационная связь соответствует субординационной связи,

закрывающейся 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.

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» [3]. Приведенные формулировки дают основание говорить о равноправном участии органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, существует отраслевое законодательство, законы «Об образовании», «О животном мире», «О ветеранах» и др., 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 равный субъекту управления (государству), даже при только координационном взаимодействии между ними. Координация между двумя и более равностоящими объектами не исключает того, что они могут находиться на разных уровнях в иерархически более сложно организованной системе управления [35, с. 120-122].

Так как государственно-управленческие отношения в обобщенном виде – это правоотношения, т. е. 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.

Таким образом, можно сделать вывод, что во взаимоотношениях между государственной властью и местным самоуправлением основная задача государственной власти заключается в установлении четких 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.

## **§1.2. Распределение полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением**

Закон о местном самоуправлении определяет основные полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в отношении местного самоуправления [3].

В отношении федеральных органов государственной власти закон закрепляет четыре вида полномочий: [3, гл. 1 ст.5]

- 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 также допускает возможность осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления [3, гл. 1 ст.5]. 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 [3, гл. 1 ст.6]. Следует лишь 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 (2003). В частности, органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать границы территорий муниципальных образований [3, гл. 2 ст. 10]; наделять городские поселения статусом городского округа [3, гл. 2 ст. 11]; изменять границы муниципальных образований [3, гл. 1 ст.12]; передавать органам местного самоуправления отдельные полномочия [3, гл.2 ст.19]; определять наименование представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) [3, ч. 3 ст. 34]; определять дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) [3, 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 [3, 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 [3, 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. В ряде работ выделяются следующие основные формы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления: [44, 42, 21, 33 и др.]

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

- контроль и надзор органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления;

- отмена судами незаконных действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ [2] органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Следовательно, в компетенцию органов местного самоуправления помимо вопросов местного значения могут входить и отдельные государственные полномочия, которые им передаются государством. В процессе осуществления органами государственной власти своей деятельности неизбежно возникает необходимость реализации ими полномочий на более низком территориальном уровне, чем уровень субъектов Федерации. Отношения, связанные с государственной регистрацией актов гражданского состояния, воинским учетом, производством медико-социальной экспертизы и т. п., крайне затруднительно регулировать органам государственной власти субъектов РФ, не говоря уже о федеральных структурах.

В принципе существуют два пути решения этой проблемы. Первый путь – это создание на территории местного самоуправления особых государственных структур, которые будут исполнять государственные полномочия. Вторым путем – наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления на основе договоров или законодательных актов. Следует отметить, что оба этих пути используются на практике. У каждого из них есть свои достоинства и недостатки.

Что касается первого пути, то он имеет следующие достоинства:

- возможность создания единой вертикальной системы исполнительной власти;

- приближение государственной власти к населению;

- более полное и глубокое информирование органов государственной власти о ходе дел в местных сообществах;

– возможность комплексного социально-экономического развития территорий, более широких, чем территории местного самоуправления, т. е. внутриобластных регионов.

Очевидный недостаток первого пути – это необходимость создания новых и достаточно дорогих управленческих структур, которые неизбежно должны будут как-то вписаться в систему управления, что вызовет массу коллизий, связанных с дублированием органов управления, нездоровой конкуренцией, возможными попытками администрирования со стороны государственных органов.

Возможность параллельного создания территориальных органов государственной власти для осуществления государственных полномочий, которые целесообразно выполнять на наиболее низком уровне, положительно оценивается многими в качестве временной меры, допустимой пока не окрепнет (в первую очередь финансово) местное самоуправление. Однако в целом все достоинства данного пути не перекрывают главного отмеченного выше недостатка: необходимости создания по сути дублирующих управленческих структур, что неизбежно сказывается на бюрократизации всей системы и напрямую отражается на налогоплательщиках. В связи с этим большее развитие получил все-таки второй путь – реализация отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Большинство субъектов РФ используют только путь наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления.

В настоящее время во многих государствах с развитым местным самоуправлением доля коммунальных дел имеет тенденцию к сокращению, а доля государственных полномочий, уже превысившая 50 % в структуре общественных задач, осуществляемых в муниципалитетах, продолжает увеличиваться. Такая ситуация отражает возрастающую интеграцию местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению прежде всего задач, имеющих общегосударственное значение [49].

Целесообразность возложения на органы местного самоуправления исполнения отдельных государственных полномочий диктуется более высоким уровнем эффективности исполнения, чем их непосредственная реализация органами государственной власти. При этом принцип делегирования полномочий в Европейской Хартии местного самоуправления рассматривается как принцип соответствия данного уровня власти определенному уровню ответственности [1]. Иначе говоря, любые полномочия, которые могут быть эффективно осуществлены на более низком уровне, должны быть переданы на этот уровень.

В Законе о местном самоуправлении содержится специальная глава 4, посвященная наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [3]. Данный Закон призван решить целый ряд проблем, существующих в данной сфере. В частности, на практике при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствующих нормативных актах обычно не указывается, что эти полномочия являются государственными, а, следовательно, возникают споры по поводу их финансирования.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении при определении, относится ли конкретное полномочие, возложенное на орган местного самоуправления, к государственным или нет, необходимо руководствоваться ст. 14-16, которые устанавливают перечень вопросов местного значения. Если указанное полномочие входит в один из вопросов местного значения для данного типа муниципального образования, то оно является муниципальным, в противном случае – государственным и требует отдельного финансирования [3].

Процесс реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий можно разделить на четыре составные части.

Рассмотрим поэтапно процесс реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

1. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей необходимых для их реализации государственных материальных финансовых средств. В теории муниципального права долгое время разрабатывалась идея о существовании двух форм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: передача и делегирование полномочий. Под передачей понимался способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие органа государственной власти на неопределенный срок исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов местного самоуправления [Рой].

Под делегированием предлагалось понимать предоставление органам государственной власти принадлежащего права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно. Однако на практике такого разделения не существовало, и термины «наделение», «передача», «делегирование» обычно использовались в законодательстве бессистемно. Закон о местном самоуправлении также не различает формы наделения отдельными государственными полномочиями, понятия «наделение» и «передача» понимаются как синонимы.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями базируются на следующих принципах: [33].

- законности;
- невозможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами, чем федеральными законами и законами субъекта РФ;
- постепенности передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые могут быть эффективно реализованы ими без ущерба для решения вопросов местного значения;

- сочетания государственных и местных интересов;
- содействия органов государственной власти органам местного самоуправления в осуществлении ими отдельных государственных полномочий;
- ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством за осуществление переданных им государственных полномочий;
- невозможности наделения органов местного самоуправления исключительными полномочиями органов государственной власти;
- невозможности наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями по правовому регулированию порядка обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- невозможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи им финансовых и материальных средств, необходимых для осуществления ими указанных полномочий.

Вместе с тем на практике соблюдаются не все указанные принципы. Чаще всего нарушается конституционный принцип о невозможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи им финансовых и материальных средств, необходимых для осуществления указанных полномочий [39]. Нарушение этого принципа, как правило, ведет к прямым и значительным расходам из местных бюджетов, которые затем так и не компенсируются из бюджетов вышестоящего уровня.

В соответствии с Конституцией РФ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может производиться только законом. Несмотря на то, что соответствующее положение имелось и в Законе о местном самоуправлении 1995 года, на практике оно регулярно нарушается, особенно на федеральном уровне. Многие полномочия были переданы органам местного самоуправления

скрыто, без указания на то, что они являются государственными, путем принятия указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ [40]. Примером такой практики может служить постановление Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1541 «Об утверждении положения о воинском учете», в котором сказано, что в населенных пунктах, где отсутствуют военные комиссариаты, первичный воинский учет граждан осуществляют органы местного самоуправления. Причем расходы, связанные с организацией в органах местного самоуправления воинского учета, производятся за счет этих органов. Законом о местном самоуправлении прямо запрещен такой способ наделения полномочиями.

В настоящее время значительное количество государственных полномочий передаются органам местного самоуправления законами субъектов РФ. Так, например, в Белгородской области основной массив нормативных правовых актов, которыми осуществляется правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления, сосредоточен в законах области, основой построения которых являются положения абзаца 4 части 1 статьи 6 Федерального закона о местном самоуправлении. Анализ регионального законодательства выявляет три основных способа наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: законом субъекта о местном самоуправлении, законом субъекта о порядке наделения органов местного самоуправления такими полномочиями и отдельными законами о порядке передачи отдельных полномочий. Так, например, закон Белгородской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Белгородской области» регулирует вопросы, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом, принадлежащим на праве собственности Белгородской области [11]; закон «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по организации предоставления и предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан»

– вопросы, связанные с передачей полномочий по социальной поддержке на муниципальный уровень [9] и т.д.

При установлении государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, региональные законодатели используют принципы как позитивного, так и негативного регулирования; например, устанавливается перечень государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Более плодотворным представляется использование принципа негативного регулирования, т. е. указание в законе полномочий, которые органам местного самоуправления не могут передаваться. Такие нормы содержатся, в частности, не только в законах Белгородской области, но и в законах, Тульской и Саратовской областей.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления белгородской области в соответствии с законами «Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области», «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области» и иными имеют право привлекать дополнительные ресурсы для реализации отдельных государственных полномочий, но только в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования [8; 10].

Органы местного самоуправления могут также наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий. Нередко органы государственной власти субъектов РФ передают органам местного самоуправления полномочия, которые им самим не принадлежат, а также те полномочия, которые специальными федеральными законами отнесены к исключительному ведению органов государственной власти и не могут передаваться органам местного

самоуправления. В некоторых субъектах РФ предусматривается возможность передачи государственных полномочий органам местного самоуправления на основе договоров, заключаемых между государственными и муниципальными органами. В случае ратификации договора законодательным (представительным) органом субъекта Федерации в соответствии с действующим законодательством нет оснований подвергать сомнению правомерность данной правовой формы. Практика принятия таких решений на уровне подзаконных актов органов исполнительной власти субъектов РФ противоречит ч. 2 ст. 132 Конституции РФ.

Закон о местном самоуправлении устанавливает, что федеральный закон, закон субъекта РФ, которые предусматривают наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в обязательном порядке должны содержать: [3, гл.1 ст. 6,7].

- вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются отдельными государственными полномочиями;

- перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также перечень прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

- способ или методику расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления отдельных государственных полномочий;

- перечень подлежащих передачи в муниципальное управление или в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий;

- порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им государственных полномочий;

- порядок осуществления государственного контроля с указанием осуществляющих его органов;

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

Если федеральные законы и законы субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, не соответствуют указанным выше требованиям и это несоответствие установлено в судебном порядке, органы местного самоуправления вправе отказаться от исполнения переданных государственных полномочий.

Следует отметить, что Закон о местном самоуправлении не предусматривает необходимости получения согласия органов местного самоуправления на передачу им отдельных государственных полномочий [3, гл.1 ст. 5,6]. Между тем существует вполне обоснованное мнение, что передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий без их согласия не будет способствовать повышению эффективности их осуществления.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо на срок выполнения передаваемых полномочий. Позитивным в Законе о местном самоуправлении является то, что законы, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответствующим законом о бюджете на очередной финансовый год. При этом оговаривается важное условие: в этих бюджетах в обязательном порядке должно быть предусмотрено предоставление субвенций на осуществление переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Примечательно, что Законом о местном самоуправлении [3, гл. 1, 5] достаточно подробно регулируется процесс предоставления субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Органы местного самоуправления осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия самостоятельно в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации. Порядок осуществления переданных государственных полномочий должен устанавливаться нормативным актом представительного органа муниципального образования. Материальные ресурсы, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, передаются для использования по целевому назначению. При этом они могут передаваться в муниципальную собственность, хозяйственное ведение или оперативное управление органов местного самоуправления. Передача материальных ресурсов осуществляется в порядке, установленном законом, которым органы местного самоуправления наделены соответствующими отдельными государственными полномочиями. При этом материальные ресурсы, переданные в муниципальную собственность, не могут быть проданы, сданы в аренду, приватизированы или использованы не по целевому назначению без согласования с органом государственной власти, уполномоченным осуществлять контроль за исполнением соответствующих государственных полномочий [3]. Перечень и процедура передачи собственности субъекта РФ, предназначенной для обеспечения исполнения органами местного самоуправления каждого из передаваемых государственных полномочий, определяется законом субъекта Федерации о наделении органов местного самоуправления этими государственными полномочиями или в порядке, устанавливаемом указанным законом.

В области регулирования вопросов передачи органам местного самоуправления материальных ресурсов для осуществления отдельных государственных полномочий Закон о местном самоуправлении ввёл несколько новых положений. В частности, в нем зафиксировано положение о том, что в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных

полномочий (в случаях, установленных федеральными и региональными законами). При этом органам местного самоуправления предоставлено право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы для осуществления переданных им государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования [3, гл.8].

К основным бюджетным полномочиям органов местного самоуправления по финансированию отдельных государственных полномочий относятся: [3, гл.8].

- право органов местного самоуправления получать средства из вышестоящего бюджета, предназначенные для финансирования отдельных государственных полномочий, которыми они наделены;

- утверждение на основании уведомления о бюджетных ассигнованиях из вышестоящего бюджета смет доходов и расходов бюджетных учреждений, финансирование которых осуществляется из местных бюджетов за счет переданных из вышестоящего бюджета средств на исполнение отдельных государственных полномочий;

- использование по целевому назначению финансовых средств, передаваемых для исполнения отдельных государственных полномочий.

Субвенции, предоставляемые местным бюджетам, формируются в составе бюджета субъекта РФ в форме самостоятельного регионального фонда компенсаций [3, гл.8 ст.63]. Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями данного субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

В соответствии со ст. 20 Закона о местном самоуправлении органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий лишь в пределах выделенных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств [3, гл.3 ст.20]. Таким образом, у органов государственной власти не имеется оснований для принуждения органов местного самоуправления к исполнению соответствующих государственных правовых актов в случае бездействия муниципальной власти по реализации этих полномочий в связи с отсутствием переданных финансовых и материальных ресурсов.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не должно трактоваться как освобождение соответствующих государственных органов от ответственности за их осуществление. Государственные органы должны наблюдать за положением дел в соответствующих сферах деятельности, анализировать их, определять общую политику и методологию, иметь реальную возможность реагировать на нарушения действующего законодательства и прав граждан.

В Конституции РФ предусмотрен только один случай контроля государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления – контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П фактически установлено, что такой контроль возможен не только за законностью, но и за целесообразностью деятельности органов местного самоуправления по исполнению переданных им государственных полномочий [39]. Таким образом, органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов Федерации обязаны осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

В действующем законодательстве субъектов Федерации упоминаются следующие основные формы и способы контроля: [37].

- 1) дача указаний органам местного самоуправления по вопросам реализации переданных полномочий;
- 2) согласование решений по вопросам осуществления соответствующих полномочий;
- 3) направление органами государственной власти запросов и получение документов и иной информации по вопросам реализации переданных полномочий;
- 4) заслушивание отчетов органов местного самоуправления;
- 5) проведение проверок и ревизий деятельности органов местного самоуправления.

Прекращение исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления также регулируется Законом о местном самоуправлении, который установил требование, в соответствии с которым закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ, должен содержать условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Таким образом, законодатель допускает возможность в случае неисполнения или невозможности исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий их отзыв либо прекращение их осуществления [3, гл.9].

Закон о местном самоуправлении, регулируя вопросы, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вместе с тем допускает и возможность временного осуществления некоторых муниципальных полномочий органами государственной власти, а также передачи некоторых полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти. Например, в случае, если в связи со стихийными бедствиями, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть

сформированы, решение о передаче полномочий принимается высшим должностным лицом субъекта РФ при согласии законодательного органа государственной власти субъекта РФ, даже если представительный орган местного самоуправления выступил против.

Важной формой воздействия государства на местное самоуправление является осуществление надзора за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, который в соответствии с законодательством, осуществляют различные государственные органы. В первую очередь это органы прокуратуры. В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»» прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов [4].

Надзор за соблюдением органами местного самоуправления законности в отдельных сферах могут осуществлять и другие государственные органы.

Статус и полномочия органов государственной власти на осуществление контрольно-надзорной деятельности определяют каждый из перечисленных видов контроля. В связи с этим, контроль со стороны федеральных и региональных органов государственной власти может быть охарактеризован как административный [27]. Проанализировав государственный контроль над местным самоуправлением, можно отметить, что условия и порядок контроля, осуществляемого органами государственной власти, определяются федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Статья 8 Европейской Хартии о местном самоуправлении предполагает, что при осуществлении административного контроля степень вмешательства органов государственной власти в работу органов местного самоуправления должна быть соразмерна значимости интересов [28, с. 208-210].

Необходимо подчеркнуть, что закрепляемые формы, принципы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном и региональном законодательстве о местном самоуправлении не отражают полной картины процесса взаимодействия сторон. Содержание уставов в большинстве случаев не отражает каких-либо особенностей, связанных с процессом взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. [45, с. 57-61]. Взаимодействие всегда носит конкретный характер. В каждом отдельном случае в его определении должны быть указаны направления, формы и принципы взаимодействия сторон. При этом формы государственной поддержки, координации и сотрудничества, контроль над местным самоуправлением наиболее полно раскрывают категорию взаимодействия, и соответственно повышают эффективность взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. И хотя в Конституции РФ отсутствуют нормы, определяющие структурную иерархию представительных органов, пишет Н.Ф. Земченков [28, с. 211-213], и не устанавливается подчиненность представительных органов субъектов Федерации федеральному представительному органу, следует учитывать, что народное представительство в России связано с Конституцией РФ и федеральными законами. Местная власть существует не сама по себе, а является основой устойчивости и стабильности развития народовластия, начиная с низшего уровня и прирастая верхними эшелонами власти в условиях единого федеративного государства [27].

#### Выводы

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. Такое взаимодействие строится на принципах законности, целесообразности, самостоятельности

органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции, равноправия органов государственной власти и местного самоуправления, недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований, согласования интересов, обеспеченности ресурсами, взаимной ответственности, гласности.

Исходя из специфики организации государственной власти и местного самоуправления взаимоотношения между их органами могут осуществляться: 1) сверху вниз; 2) снизу вверх; 3) по горизонтали.

Закон о местном самоуправлении, регулируя вопросы, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вместе с тем допускает и возможность временного осуществления некоторых муниципальных полномочий органами государственной власти.

Важной формой воздействия государства на местное самоуправление является осуществление государственного надзора за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

## **ГЛАВА 2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С НАСЕЛЕНИЕМ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

### **§2.1. Проблемы в организации взаимодействия органов власти с органами местного самоуправления**

Совместные согласованные действия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в условиях реформирования последних, приобретают особую актуальность при разрешении вопросов местного значения. В свою очередь от политики органов государственной власти субъектов Российской Федерации зависит процесс развития местного самоуправления на территории субъекта. Данное обстоятельство обусловлено не только историческим и культурным, но, прежде всего, территориальным единством. На современном этапе развития местного самоуправления, специалистами неоднократно обращалось внимание на пробелы в законодательном регулировании взаимодействия органов субъектов РФ и органов местного самоуправления. Так, можно согласиться с мнением В.В. Оноховой, которая отмечает, «что при отсутствии принципов, определяющих взаимоотношения региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления, на федеральном уровне неизбежно привело к их отсутствию в конституциях (уставах) субъектов на региональном уровне» [43]. В то же время представляется целесообразным основными законами субъектов РФ на основе норм Конституции РФ, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и других федеральных законов установить общие положения для определения «конструкции» взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления» [3].

По справедливому замечанию Е.Н. Селютиной [46, с. 67-71], политическая составляющая проблемы взаимодействия органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления «заключается в том, что статус субъектов местного самоуправления реализуется в совокупности властных полномочий, которыми они наделяются органами государственной власти. Объем властных полномочий – предмет острых противоречий и конфликтов между местными и региональными органами. Суть противоборства состоит в том, что муниципальная власть пытается противопоставить себя всем остальным органам власти, а субъект государственной власти всеми законными и незаконными средствами стремится сокрушить своего муниципального оппонента». Следующей проблемой является политическая пассивность населения муниципальных образований. Создать местное самоуправление законодательно оказалось намного быстрее, чем внедрить его на практике. Обоснованной представляется точка зрения В.И. Шмакова [52, с. 54-72], который отмечает, что «данный процесс требует более длительного периода времени и не может быть осуществлен по инициативе сверху в короткие сроки чьим-то волевым усилием. Местное самоуправление должно вырасти из процесса усиления гражданской заинтересованности, ответственности и солидарности, активно участвующих в решении вопросов местного значения, различных групп и объединений жителей. Необходимо, чтобы сформировалась готовность населения включиться в работу соответствующих органов, сначала территориального общественного самоуправления, а затем муниципального управления и местного самоуправления». В целом вовлечение граждан в процесс самоуправления предполагает осуществление органами муниципального образования следующих действий: создание условий для участия населения в принятии решений; предоставление гражданами права принимать решения, затрагивающие их права и интересы; замену властных методов воздействий на методы взаимодействия и сотрудничества; создание базовой для развития

местного самоуправления системы органов территориального общественного самоуправления и т.д. [19]. Для вовлечения населения в процесс местного самоуправления необходима информационная открытость в работе органов местного самоуправления и подконтрольность населению всех ресурсов, используемых органами и должностными лицами муниципальных образований [28, с. 208-213]. «У любого жителя муниципального образования должно быть право задать вопрос по существу любых публичных расходов, осуществляемых местной властью, и этому праву должна корреспондировать обязанность (подкрепленная санкциями) соответствующих органов или должностных лиц местного самоуправления дать соответствующий ответ, объяснение» [49, с. 16-18]. Для реализации информационной открытости работы органов местного самоуправления и территориального общественного самоуправления возможно заимствование опыта США о предоставлении информации населению низовыми местными общественными ассоциациями, содержащейся в информационных письмах (решения собраний, описание программ, сведения о других мероприятиях и в услугах, оказываемых в районе). Этот метод обмена информацией и распространения знаний о возможностях населения относительно участия в общественном самоуправлении позволяет информировать граждан о процессах, происходящих на территории, путем эффективной работы общественных ассоциаций. Кроме этого проводятся образовательные сессии для лиц, представляющих интерес микрорайона (например, о порядке обращения в органы местной власти, о возможностях участия жителей в определении городской политики); регулярно осуществляются опросы населения. На основе полученных результатов разрабатывается план развития района.

Например, в США существует значительное количество публичных институтов, выражающих групповые и индивидуальные интересы жителей муниципальных образований [42]. Иногда бывает трудно провести четкую границу между органами местного самоуправления и общественными

организациями местного населения, поскольку деятельность местных властей находится под гражданским контролем, и население использует предоставленную возможность участвовать в подготовке и принятии решений [30, с. 432-438].

Представляется обоснованным, что и на территории Российской Федерации массовое обучение жителей местному самоуправлению как новому образу жизни должно стать обязанностью всех уровней власти и управления. Однако данное обучение должно сопровождаться широкой правоприменительной практикой. При этом выделенные из бюджетов средства и привлеченные частные инвестиции необходимо вкладывать в улучшение качества дорог и теплоснабжение домов, повышение чистоты населенных пунктов, дворов, подъездов, рост доходов и благосостояния жителей, формирование благоприятного социального климата и т.д. Именно через демонстрацию положительных результатов обучение может стать основой для формирования сначала сочувствующих, а затем единомышленников в процессе распространения на всей территории Российской Федерации принципов местного самоуправления.

Серьезной проблемой народовластия является отсутствие фактического контроля со стороны населения за органами местного самоуправления [18, с.29-40]. Именно контроль над деятельностью органов местного самоуправления и возможность давать оценку, а при необходимости принимать меры ответственности к главам муниципальных образований являются важной составляющей народовластия. В качестве методов обучения народовластию возможны: научные и практические конференции, съезды, собрания, сходы, устная и письменная пропаганда через газеты и электронные средства информации [25, с. 11-16].

Для воплощения модели внедрения населения в процесс местного самоуправления необходимо принять закон субъекта Российской Федерации, в котором будет предусмотрена обязанность органов местного самоуправления информировать каждого жителя о состоянии дел

муниципального образования. Помимо сведений, находящихся на сайтах администраций в сети интернет, необходимо вкладывать листовки в почтовые ящики, вывешивать отчеты о распределении денежных средств на информационные стенды, расположенные на домах и т.п. Заинтересованность граждан в получении информации будет способствовать повышению их политической культуры. Приблизить население к местному самоуправлению могли бы сами муниципальные служащие. К сожалению, низкий уровень коммуникативных навыков у муниципальных служащих не способствует решению данной проблемы. Назрела необходимость в реформе кадрового обеспечения местного самоуправления. Требуется реализация программы непрерывного образования муниципальных служащих. Необходима достаточно многочисленная прослойка квалифицированных специалистов в области коммунального хозяйства, управления и финансов. Такая нехватка специалистов не может быть компенсирована даже за счет огромных финансовых вливаний.

Кроме того, проблемой формирования местного самоуправления как самостоятельного звена единой системы власти в государстве является отсутствие финансовой стабильности [41]. Так, финансирование муниципальных образований происходит за счет средств, поступающих из центра и субъектов в виде отчислений от федеральных и региональных налогов, дотаций и субвенций. При этом в бюджетном устройстве России местные налоги образуют незначительную часть в доходах собственных бюджетов. В соответствии с действующим законодательством только земельный налог и налог на имущество физических лиц полностью поступают в местные бюджеты. Эти налоги стабильны в своих поступлениях, но отличаются низкой мобильностью налоговой базы. В этой связи, практически основными источниками доходов муниципальных образований являются поступления от продажи и аренды имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Следующая проблема связана с непропорциональным распределением финансовых средств между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [22]. Г.Ф.Скрипкин [47] предлагает решить ее, реализовав принцип бюджетного федерализма, путем равномерного распределения доходов между тремя уровнями (Россия – субъект Федерации – местное самоуправление) в соотношении 1:3. Представляется обоснованным, что именно такое распределение доходов в состоянии разрешить проблему дефицита денежных средств на территории муниципального образования. Вместе с тем на законодательном уровне данное предложение не рассматривалось. Местный налог на недвижимость, по мнению ряда экономистов, будет эффективным механизмом стимулирования инвестиций в объекты недвижимости, развития муниципальной инфраструктуры и контроля над операциями с недвижимостью.

Также следует обязать субъекты Российской Федерации переводить денежные средства от транспортного налога в размере 30% на местный уровень. Включение данных налогов не позволит разрешить всех финансовых проблем муниципалитета, однако будет способствовать частичному увеличению налоговой базы местных бюджетов. Значимой проблемой является передача муниципальным образованиям государственных функций с необходимыми для их выполнения финансовыми ресурсами. Фактически функции передаются, а средства для их реализации – нет [47]. В этой связи целесообразно привлекать к ответственности должностных лиц, которые, передавая подобные полномочия, не передают финансовые ресурсы для реализации этих полномочий.

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

самоуправления. Повышение уровня политической культуры населения, формирование его политической активности в решении вопросов местного значения возможно посредством его вовлечения в процесс принятия решений по вопросам обеспечения жизненно важных интересов муниципального образования. Финансовой самостоятельности муниципального образования будет способствовать перевод в местные налоги налога на недвижимость и единого налога на вмененный доход для всех видов деятельности.

Местное самоуправление, являясь формой народовластия, предусматривает разнообразные формы прямой и представительной демократии. К сожалению, приходится констатировать, что среди многочисленных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления на практике реализуются лишь некоторые из них. Расширение перечня форм осуществления населением местного самоуправления, предусмотренных новой редакцией Федерального закона о местном самоуправлении [3], пока что не привело к их распространению на практике. Из всех форм волеизъявления граждан, как правило, используются только муниципальные выборы, без которых формирование органов местного самоуправления не представляется возможным.

Проблема электоральной пассивности на выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований решается сегодня путём объединения этих выборов с региональными и федеральными. Отмена порога явки избирателей и отсутствие возможности проголосовать против всех существенно облегчили процесс проведения муниципальных выборов, однако породили проблему, связанную с легитимностью соответствующих выборных органов власти. С учётом принципиального значения института муниципальных выборов в системе местного самоуправления всё это приводит к выводу о необходимости его совершенствования.

На основании выдвинутых проблем, предполагается следующее их решение:

1. Законодательное регулирование деятельности органов местного самоуправления должно прорабатываться тщательно, органами государственной власти федерального уровня управления (Государственная Дума РФ, Совет Федерации РФ, Правительство РФ). На региональном уровне управления органы законодательной и исполнительной власти должны давать свои предложения и вносить замечания в части законодательной инициативы.

2. Объем властных полномочий должен распределяться в соответствии с нормативно-правовой базой.

3. Политические отношения в регионе не должны влиять на деятельность и работу органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельны в части решения своих проблем.

4. Рекомендуется органам местного самоуправления активнее привлекать население в процессы своей деятельности путем разработки алгоритма взаимодействия, разработки программ, сбора информации, предложений, проведения опросов. И передавать эти предложения на региональный уровень.

5. В работе органов местного самоуправления и органов государственной власти должен действовать принцип информационной открытости власти. Рекомендуется размещать информацию о деятельности органов местного самоуправления на официальном сайте, публиковать пресс-релизы, взаимодействовать со средствами массовой информации, проводить личные приемы граждан.

6. Рекомендуется оптимально использовать ресурсную базу, наладить эффективные взаимоотношения с частными предприятиями в рамках распределения ресурсного потенциала.

7. Рекомендуется пересмотреть налоговую базу по распределению налогов органам исполнительной и законодательной власти федерального и регионального уровней управления.

## **§2.2. Пути и направления дальнейшего взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (региональный аспект)**

Местное самоуправление является одним из ключевых элементов государственного устройства не только Российской Федерации, но и любого демократического государства. Значение местного самоуправления в государственном устройстве России трудно переоценить, поскольку оно в силу своей природы выступает связующим звеном между населением и государственными структурами. Самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и негосударственный статус его органов требуют последовательного перехода от централизованного руководства их деятельностью со стороны органов государственной власти к законодательному регулированию, методической поддержке местного самоуправления и формированию органами власти субъектов Федерации эффективной системы контроля над соответствием законодательству решений, принимаемых органами местного самоуправления.

Что касается проблемы регулирования предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления необходимо сказать, что при законодательном решении данных вопросов необходимо учитывать четыре основных фактора:

- 1) какой уровень публичной власти за какие функции отвечает;
- 2) каким объемом ресурсов располагает каждый уровень публичной власти, чтобы выполнять возложенные на него Конституцией Российской Федерации и законом полномочия;
- 3) какие механизмы обеспечивают выполнение органами государственной власти, местного самоуправления возложенных на них функций с целевым использованием средств налогоплательщиков;

4) какие органы являются носителями этих полномочий, распорядителями финансовых ресурсов.

Кроме того, в Федеральном законе следует выделить вопросы, находящиеся в исключительном ведении местного самоуправления, и вопросы совместного ведения субъекта РФ и местного самоуправления. Определенные шаги в этом направлении законодателем уже сделаны. Статьями 84, 85, 86, 87 Бюджетного кодекса РФ [6] определены виды расходов, финансирование которых происходит либо исключительно и отдельно из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета, либо совместно из бюджетов всех уровней. Эти расходы уже не совпадают с перечнем вопросов местного значения, предусмотренным ст.7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [3].

Необходимо в ближайшее время определить порядок реализации полномочий органов местного самоуправления и региональных государственных органов власти по вопросам совместного ведения и совместного финансирования. Без такого разграничения полномочий при реализации полномочий при решении вопросов, находящихся в исключительном ведении органов местного самоуправления, и вопросов, находящихся в совместном ведении, возникнут споры, в первую очередь, межбюджетные. Кроме этого органы государственной власти и местного самоуправления могут вторгаться в компетенцию друг друга. Эти обстоятельства явно не способствуют стабильности и эффективности во взаимоотношениях между органами государственной власти и местного самоуправления.

Представляется, что до законодательного уточнения вопросов, относящихся к совместному ведению, совместному правовому регулированию, совместному финансированию возможно заключение соглашений (договоров) между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальными органами власти

соответствующего муниципального образования на определенный срок, например, на время действия бюджета субъекта Российской Федерации и соответствующего муниципалитета. Это может стать одним из вариантов для нахождения компромисса и дальнейшей работы по разграничению полномочий между региональными и муниципальными органами власти в Российской Федерации.

В качестве правового инструмента оптимизации процесса взаимодействия органов государственной власти субъекта следует рассматривать регламентацию взаимоотношений органов исполнительной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления отдельным федеральным законом либо внесением соответствующих поправок в действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». Регламентация взаимоотношений по вопросам реализации собственных полномочий местного самоуправления и при осуществлении государственных полномочий создаст прочный механизм соотношения органов местного самоуправления. Это поможет, с одной стороны, решить и существующие правовые проблемы в организации местного самоуправления в регионах, а с другой – заставить субъект Федерации при определении уровней, типов и видов своих взаимоотношений с органами местного самоуправления соблюдать соотношение органов исполнительной власти с органами местного самоуправления.

В отношении делегирования отдельных государственных полномочий необходимо в федеральном законодательстве отделить правовое регулирование вопросов местного значения от иных вопросов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Также необходимо уточнить понятие отдельных государственных полномочий, выделяя из них те, которые должны быть переданы органам местного самоуправления под контролем государства с точки зрения более эффективной их реализации и оптимизации процесса управления, и те, которые относятся к исключительному ведению

органов государственной власти и не могут быть переданы для выполнения на другой уровень. И, конечно, крайне важно, чтобы передаваемые на уровень местного самоуправления государственные полномочия были обеспечены необходимыми для их выполнения материальными и финансовыми ресурсами.

В части финансовых основ местного самоуправления можно выделить следующие основные направления их совершенствования, которые одновременно являются и частью государственной политики в этой сфере:

- совершенствование механизмов распределения предметов ведения, полномочий и ответственности между уровнями публичной власти;

- реформирование налоговой системы России в части перераспределения существующих налогов и сборов между уровнями бюджетной системы. Одним из главных требований налоговой системы здесь является сбалансированность финансовых ресурсов всех уровней бюджетной системы. Также особое место следует уделить федеральным региональным местным целевым программам поддержки местного самоуправления;

- расширение возможностей влияния муниципальных образований на решения, принимаемые государством по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления;

- повышение эффективности методов бюджетного планирования на всех уровнях. Самым перспективным может являться переход к программно-целевым методам планирования финансового обеспечения деятельности муниципалитетов.

В Белгородской области, в зависимости от той или иной ветви власти, созданы органы и учреждения, которые направлены на эффективное взаимодействие с органами местного самоуправления, оказание им содействия, методических рекомендаций при решении возникающих вопросов. Подобные органы, направленные на взаимодействие с органами государственной власти региона, развитие обратной связи с гражданами муниципальных территорий создаются и органами местного самоуправления.

Серьезным подспорьем эффективному отстаиванию муниципальных интересов на региональной политической арене следует считать хорошо развитый уровень межмуниципального сотрудничества. Так, например, в Белгородской области достаточно активно работает Ассоциация «Совет муниципальных образований Белгородской области», которая является коллегиальным консультативно-совещательным органом, обеспечивающим взаимодействие представительных органов государственной власти области с представительными органами местного самоуправления по важнейшим вопросам правовой и социально-экономической деятельности региона, совершенствования регионального законодательства и нормативно-правовой базы развития местного самоуправления. Ассоциация – общественная организация [48]. Одним из приоритетных направлений в рамках реализации стоящих перед ассоциацией муниципальных образований задач, является повышение правовой эффективности организации и функционирования муниципально-властных структур. Реализация данных направлений возложена на работу трех комитетов: комитета по нормотворчеству и правовым вопросам, комитета по социальным вопросам, комитета по бюджетным, финансовым вопросам и комплексному социально-экономическому развитию. Приоритетными формами работы, направленной на повышение эффективности деятельности муниципальных структур являются:

1. Мониторинг законодательства о местном самоуправлении, осуществление сбора, изучения и анализа правовой информации, выявление пробелов в региональном законодательстве по вопросам организации и осуществления местного самоуправления.

2. Участие в подготовке проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта, затрагивающих интересы муниципальных образований.

3. Осуществление консультационной деятельности по вопросам применения законодательства при осуществлении местного самоуправления.

Не менее важным направлением работы является анализ тенденции развития муниципального законодательства, как непосредственно в Белгородской области, так и в других субъектах, с целью определения пути его развития и последующей унификации принимаемых на уровне муниципальных образований правовых норм. Результатом такого анализа стало определение векторных направлений правотворческой деятельности муниципальных образований Белгородчины. В целях их реализации осуществляется разработка типовых муниципальных правовых актов, методических рекомендаций и иных информационных материалов по реформе местного самоуправления при активном взаимодействии с социальным комитетом Белгородской областной Думы. Также в сфере внимания Ассоциации находятся вопросы организации содействия развитию малого предпринимательства и самозанятости населения. Особенностью работы Совета муниципальных образований Белгородской области является проведение выездных зональных семинаров с участием представителей департаментов Правительства Белгородской области. Повестка дня таких семинаров охватывает широкий круг вопросов: «Актуальные вопросы применения законодательства в сфере имущественных и земельных отношений на территории Белгородской области», «Актуальные вопросы финансового обеспечения местного самоуправления и межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях», «Реализация проекта «Управление здоровьем» на территории Белгородской области», «Актуальные вопросы осуществления муниципального контроля, поиск эффективных решений. Муниципальный контроль, проблемы реализации, перспективы развития» и др. [48]. Информацию о результатах своей деятельности и принятых решениях публикуются в сборниках «Лучшие практики территориального общественного самоуправления Белгородской области»; Имеет Ассоциация и свой печатный орган – газету «Муниципальное обозрение» [48].

Достаточно активно в направлении эффективного взаимодействия с органами местного самоуправления, оказания им содействия, разработке методических рекомендаций при решении возникающих вопросов работает МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий» [29].

Специалистами Института оказываются следующие виды услуг:

- организация всех видов социологических исследований, от этапа разработки проекта исследования до презентации аналитического отчета. При этом используются различные техники получения эмпирических данных (анкетный опрос, интервью, глубинное интервью, фокус-группа, простое и включенное наблюдение, эксперимент, анализ документов и пр.);

- оценка реализации муниципальных программ, Стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

- экспертное заключение на проект утверждения муниципальной программы или внесения изменений в муниципальную программу;

- экспертное заключение на разработанный Паспорт муниципального проекта;

- экспертное заключение на научную статью по социально-экономической тематике;

- оказание помощи по оформлению научной статьи для периодических журналов;

- корректура текста;

- макетирование и верстка различных печатных изданий.

Издательская деятельность Института муниципального развития и социальных технологий направлена на оказание методической помощи как специалистам органов местного самоуправления, так и всем, кто интересуется работой муниципальных территорий. Главной тематикой печатных изданий являются проблемы управления на муниципальном уровне. К числу основных печатных изданий Учреждения относятся: [29].

- журнал «Управление городом: теория и практика»;

- ежегодное издание «Путеводителя по городу в цифрах»;

- монографии;
- методические пособия;
- сборники материалов научно-практических конференций.

Администрация города Белгорода стремится выстраивать конструктивный диалог между жителями и органами местного самоуправления города Белгорода по конкретным вопросам развития города. Через проект «Активный горожанин». Как заявлено в приветственном слове мэра города: «Нам важно услышать ваше мнение и работать с вами вместе – активными белгородцами, которым не безразлично прошлое, настоящее и будущее своего города. Каждый голос будет услышан, а лучшие идеи – совместно реализованы». На сайте горожане голосуют по самым актуальным вопросам жизнедеятельности г. Белгорода: благоустройства, ЖКХ, здравоохранения – работе поликлиник города, оценки питания в школах города, качества обслуживания в предприятиях сферы торговли, общественного питания и бытового обслуживания города, формированию современной городской среды. На сайте жители города не только могут проголосовать за то или иное предложение, обсудить вопросы, но и сообщить о проблеме, которую они считают насущной. Активность сайта свидетельствует о работающей обратной связи, выстраиваемой между руководством администрации г. Белгорода и его жителями. Подобные сайты работают при органах власти практически каждого муниципального образования области.

Важным направлением взаимодействия органов государственной власти Белгородской области и органов местного самоуправления региона является реализация региональной Программы улучшения качества жизни населения Белгородской области [12] и Концепции программы «Формирование регионального солидарного общества» [13]. Можно утверждать, что реализация Программы и Концепции направлена на формирование идентичности региона, которая, в свою очередь, может рассматриваться как целеполагающий политический процесс, где главным в

процессе является мотивированная политическая деятельность, направленная на вычленение старых и создание новых региональных символов и образов, которые внедрялись бы в массовое сознание. На примере Белгородской области мы можем утверждать о сформированности нескольких установок, отражающих базовую идею интеграции на региональном уровне. К таким установкам можно отнести: «мы – единый народ»; «мы желаем благополучия себе, своей семье, своему дому, двору, городу», «от нас зависит все, за что мы в ответе» [50].

На наш взгляд, широкое информирование населения об идеологии солидарного общества и о практике реализации Концепции является ключевым элементом внедрения новой модели управления в повседневную жизнь региона, так как в ее реализацию включены различные медиаторы (посредники). К ним можно отнести некоммерческие организации (НКО), общественные организации, работающие, прежде всего, в социальной сфере, профсоюзы и партии. Именно эти структурные элементы общества оказывают наиболее значимое влияние на процесс коммуникации между властью, обществом и бизнесом, а также являются наиболее социально активными, концентрированно представляющими интересы различных групп в регионе. Профсоюзы также включены в концепцию в качестве исполнителей, способствуя увеличению доверия между властью и обществом через систему распространения правовых знаний в СМИ, развитию партнерства государства и общества на основе совершенствования системы оказания государственных и муниципальных услуг через подготовку отраслевых Кодексов профессиональной этики и др. Политические партии включены в концепцию в качестве объекта воздействия в рамках организации конструктивного политического диалога на основе общих для региона целей между политическими партиями, общественными и иными некоммерческими организациями посредством создания «Центра взаимодействия политических партий и общественных организаций» Белгородской области («Дом политических партий и общественных

организаций)), и с помощью проведения регулярных встреч между представителями политических партий и представителями власти по вопросам обеспечения политического и гражданского согласия и стабильности в Белгородской области. Однако заявленный в Концепции проект учреждения «Центра взаимодействия политических партий и общественных организаций» на данный момент не реализован. Политические партии, как институционализированное выражение интересов групп населения, могут быть использованы с большей эффективностью. На базе политических партий, по нашему мнению, возможен более качественный сбор информации о проблемах округа, территориального образования, района.

Таким образом, солидарное общество – это социальная конструкция, формирующаяся под влиянием социальных, экономических и политических факторов, отражающая базовые факторы интеграции на уровне региона. Идеологема солидарного общества представляет собой часть формирующейся региональной идентичности, основой которой должны стать не административные, а стимулирующие меры, которые в дальнейшем приведут к консолидации общества и формированию единой региональной идентичности.

На основании изложенного можно сделать вывод, что в Белгородской области созданы определенные условия для дальнейшего взаимодействия региональных органов власти и местного самоуправления. Однако в области, также как и в других субъектах Российской Федерации существуют проблемы и трудности в данной сфере, которые невозможно будет разрешить без законодательного регулирования.

Однако, несмотря на ряд определенных достижений в выстраивании отношений с органами государственной власти, органы местного самоуправления испытывают достаточно серьезные проблемы политического участия граждан в местном самоуправлении при реализации последними форм прямой и представительной демократии в системе местного

самоуправления – выборах муниципального уровня. Законодательное расширение перечня форм осуществления населением местного самоуправления не привело к их широкому распространению на практике. Данные проводимых Институтом муниципального развития и социальных технологий исследований показывают, что местное население как основной субъект местного самоуправления в большей своей части мало и неактивно участвует в делах местного сообщества, прежде всего в таких, как:

местный референдум; муниципальные выборы;  
голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;  
голосование по вопросам изменения границ муниципального образования; правотворческая инициатива граждан;  
территориальное общественное самоуправление; публичные слушания;  
сход граждан.

Однако, по мнению автора работы, существует необходимость более активного привлечения профессиональных экспертов с целью разработки и реализации концепции развития местного сообщества на определенной территории с учетом ее специфики.

В то же время анализ практики реализации прямой демократии в системе местного самоуправления показывает, что основными формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления, имеющими практическое воплощение, являются только муниципальные выборы, без которых невозможно формирование органов местного самоуправления, публичные слушания, проведение которых обязательно при принятии устава, бюджета и программ развития муниципального образования, а также обращения граждан в органы местного самоуправления. В то же время, как показывают исследования, одна из наиболее эффективных форм участия граждан в решении местных проблем – территориальное общественное самоуправление (ТОС) – пока не получило широкого распространения.

Что касается проблемы электоральной пассивности на выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, она решается путем объединения муниципальных выборов с региональными и федеральными.

Парадокс состоит в том, что гражданину подчас гораздо легче получить через центральные каналы телевидения информацию о Президенте РФ, депутатах Государственной Думы, чем через местные каналы связи – информацию о депутатах горсовета. Как на поселенческом, так и на районном уровнях наблюдается своеобразная пропасть между народными избранниками и теми, кто их избирает. Неслучайно именно представительные органы муниципального образования лидируют в рейтинге недоверия к органам местного самоуправления. Поэтому развитие действенной системы взаимодействия власти и общества необходимо начинать с муниципальных образований, являющихся территорией компактного проживания населения, что в свою очередь делает первостепенной задачу развития общественной активности в сфере решения вопросов местного значения.

Выполнение этой сложной задачи возможно только на основе комплексного подхода и должно включать одновременно институциональный, культурно-идеологический и экономический аспекты проблемы. Одна из причин такого положения вещей, по мнению автора работы, заключается в том, что процесс институционализации гражданского общества предполагает, кроме всего прочего, формирование определенного типа политической культуры. Используя категорию политической культуры, автор диссертационного исследования попытался определить, какие особенности российской политической культуры оказали и продолжают оказывать влияние на становление и развитие местного самоуправления. Именно поэтому очень важной представляется на современном этапе самоуправления активное развитие общественного участия в решении различных проблем. По мнению автора, это позволит преодолеть

существующее в рамках муниципальных образований отчуждение власти и общества, которое во многом основано на недостаточном уровне информированности граждан о том, что собой представляет местное самоуправление, какова роль населения в решении местных вопросов.

Не менее важным фактором, влияющим на развитие местного самоуправления, собственников, реализующих и отстаивающих свои права – это основа гражданского общества. С другой стороны, анализ уровня развития предпринимательства в регионе показал, что население по-прежнему более склонно получать помощь со стороны государства, а не зарабатывать самостоятельно. Иначе говоря, патерналистские отношения между государством и обществом, характерные для советского прошлого, находят сегодня свое отражение не только в политике, но и в экономике.

Необходима также активизация взаимодействия депутатов и избирателей, как через использование традиционных СМИ, так и посредством привлечения ресурсов Интернет и др., о чем уже говорилось в данной работе выше.

Что касается обеспечения эффективного информационного взаимодействия между местной администрацией и населением, первоочередными мерами должны стать:

разработка и реализация единой информационной политики муниципального образования, направленной на повышение информационной открытости органов местного самоуправления;

– совершенствование взаимодействия со средствами массовой информации через развитие печатных средств массовой информации, информационных агентств, рекламно-информационной деятельности, интернет-сайтов органов местного самоуправления и др.;

– повышение уровня профессиональной компетентности и культуры работников, особенно в сфере информатизации, формирование целостной информационно-коммуникационной инфраструктуры.

## Выводы

Обеспечение плодотворного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в субъектах РФ, и в Белгородской области, в частности, возможно через развитие эффективного информационного взаимодействия. Организация такого взаимодействия с использованием возможностей современных информационных и коммуникационных технологий позволит обеспечить новое качество государственного управления и создаст реальную основу для установления продуктивных взаимоотношений, направленных на совместное решение общественных проблем.

С другой стороны, результатом грамотной информационной политики может стать формирование благоприятного социального климата для привлечения материальных, финансовых и иных ресурсов с целью развития муниципальных образований и региона в целом, создания инвестиционной привлекательности, стабилизация и консолидация местного сообщества.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Органы государственного управления и органы местного самоуправления можно трактовать как элементы единой системы социального управления, публичной власти, обеспечивающей жизнедеятельность общества как единого целого. Выработка единого механизма управления на региональном и муниципальном уровнях является условием стабильности государства.

От эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления зависит не только успешная реализация муниципальной реформы, но и решение многих вопросов развития Российского государства. Хотя в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, на практике они тесно связаны и взаимодействуют по всем направлениям деятельности муниципальных образований (от бюджетных до организационно-правовых). От того насколько последовательно и целенаправленно будет осуществлено это взаимодействие, зависит действенность и эффективность решения задач государственного и муниципального управления.

В обобщении можно выделить четыре основных способа организации эффективного взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти:

- 1) представительство муниципального образования в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации;
- 2) среди организационно-правовых способов взаимодействия региональных органов власти и органов местного самоуправления не менее важное место занимают договорные способы взаимодействия;
- 3) совместно создаваемые государственно-муниципальные организации, выполняющие общекоординационные задачи и функции;

4) практика правового регулирования вопросов местного значения на региональном уровне обращает внимание на использование понятия «совместное ведение органов государственной власти и местного самоуправления», которое также является способом обеспечения взаимодействия.

Одним из важнейших направлений взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления является наделение последних отдельными государственными полномочиями, которые могут передаваться только законом и только при условии передачи необходимых для их реализации материальных и финансовых ресурсов.

Однако необходимо отметить, что состояние местного самоуправления во многих регионах не соответствует современным требованиям и усугубляется множеством проблем, существенно снижающих возможности укрепления муниципальной автономии, а именно:

- недостаток финансовых средств, выделяемых для исполнения закрепленных полномочий;
- уровень профессиональной подготовки кадров, способных работать в условиях проектного менеджмента;
- все еще недостаточная эффективность управления со стороны местных органов власти как следствие проводимой реорганизации, прежде всего, политической;
- отсутствие необходимых организационных и материально-технических условий для функционирования муниципальных органов власти.

В большинстве муниципальных образований действия субъекта не встречают сопротивления, что, возможно, подтверждает их зависимое положение по отношению к региональной власти. Эффективное выполнение муниципальными органами власти своих функций возможно только в том случае, если они будут иметь в своем распоряжении достаточный объем ресурсов для осуществления собственных и делегированных полномочий. К

сожалению, на сегодняшний день большинство органов местного самоуправления вынуждены работать в рамках единых стандартов, задаваемых федеральным центром, и ограниченных объемов финансирования, предоставляемых субъектом Федерации. Это способствует формированию «иждивенческой модели» отношений с государственной властью, а не развитию местной автономии.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Европейская Хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985). Ратифицирована Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1901042>(дата обращения: 14.04.2018).

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Консультант Плюс: сайт. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875> (дата обращения: 14.04.2018).

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 04.10.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.10.2014) // Консультант Плюс: сайт. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=166142> (дата обращения: 03.04.2018).

4. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/10105477/> (дата обращения: 14.04.2018).

5. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ 2008. № 47, ст. 5489.

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 04.06.2018) / [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/)(дата обращения: 14.04.2018).

7. Закон Белгородской области от 31.12.2003. № 108 «Устав (Основной закон) Белгородской области (с изменениями на 19 февраля 2018 года)» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/469020331>(дата обращения: 14.04.2018).

8. Закон Белгородской области от 30 марта 2005 г. № 177 «Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области» (с изменениями и дополнениями) / [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://base.garant.ru/26306894/> (дата обращения: 14.04.2018).

9. Закон Белгородской области от 10 мая 2006 г. № 40 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по организации предоставления и предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан» / [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.belsoc.narod.ru/pravo/10052006\\_40\\_obl.pdf](http://www.belsoc.narod.ru/pravo/10052006_40_obl.pdf) (дата обращения: 14.04.2018).

10. Закон Белгородской области от 16 ноября 2007 г. № 162 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области» (с изменениями на 27 марта 2018 года) / [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/469022235> (дата обращения: 17.04.2018).

11. Закон Белгородской области от 07 июня 2011 г. № 44 «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Белгородской области» (с изменениями и дополнениями) / [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/469027176> (дата обращения: 17.04.2018).

12. Закон Белгородской области от 02 апреля 2003 г. № 74 «Об утверждении Программы улучшения качества жизни населения Белгородской области» / [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/469028981> (дата обращения: 16.04.2018).

13. Концепция программы «Формирование регионального солидарного общества» [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.solidarnost31.ru/solidarnost/?q==node/1> (дата обращения: 20.04.2018).

14. Стратегия «Формирование регионального солидарного общества» на 2011 – 2025 годы / [Электронный ресурс] Режим доступа: [https://docviewer.yandex.ru/?url=ya-serp%3A%2F%2Fold.belkult.ru%2Fstat%2FFile%2FPrikazy%2FPasport\\_strategii.doc&lang=ru&c=556e2a8a0c9f](https://docviewer.yandex.ru/?url=ya-serp%3A%2F%2Fold.belkult.ru%2Fstat%2FFile%2FPrikazy%2FPasport_strategii.doc&lang=ru&c=556e2a8a0c9f) (дата обращения: 15.04.2018).

15. Распоряжение Губернатора Белгородской области от 23.05.2013 г. № 235-р «О Концепции брендинга территорий в Белгородской области» Правовая Россия. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://lawru.info/dok/2013/05/23/n485700.htm> (дата обращения: 02. 03.2018).

16. Авакьян, С. А. Местное самоуправление в РФ: концепции и решения нового закона / С. А. Авакьян // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2013. № 2. С. 58-61.

17. Авакьян, С. Есть ли в Российской Федерации местное самоуправление / С. Авакьян // Российская Федерация сегодня. 2009. № 16.

18. Арбузкин, А.М. Народовластие в свете современных конституций /А.М. Арбузкин // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2010. № 1. С. 29-40.

19. Баженова, О.О. назначении понятия местное сообщество при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации / О.О. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7.

20. Блинков, О.Е. Осуществление права муниципальной собственности: проблемы выбора форм / О.Е. Блинков, Е.О. Филатов // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 60-65.

21. Бутитова, Д.Ц. Местное самоуправление в системе взаимодействия власти и общества современной России: региональный опыт;

автореф. дисс. канд. полит. наук: 23.00.02: защищена 19.06.2009 / Д.Ц. Бутитова М., 2009. 27 с.

22. Васильев, В. Государственное управление и социально-экономическая трансформация / В. Васильев // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2004. № 2.

23. Глазычев, В.Н. Развитие местного самоуправления и становление гражданского общества в России / В.Н. Глазычев // Городское управление. 2012. № 5.

24. Гончаров, В.В. Роль принципа централизма и децентрализации в организации и деятельности государственного аппарата в Российской Федерации / В.В. Гончаров // Теоретическая и прикладная экономика / Электронные журналы издательства Notabene / [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://localbudget.karelia.ru/law\\_msu04.shtml](http://localbudget.karelia.ru/law_msu04.shtml) (дата обращения: 19.04.2018).

25. Гулина, В.В. Функциональное назначение местного самоуправления как политикоправового института / В.В. Гулина // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 11-16.

26. Гусенбеков, И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации / И.И. Гусенбеков // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 15-20.

27. Дорофеева, А. Местное самоуправление как институт социальной государственности / А. Дорофеева // Конституционное и муниципальное право. 2014. №11.

28. Земченков, Н.Ф. Местное самоуправление как фактор формирования гражданского общества в РФ / Н.Ф. Земченков // Известия ЮФУ. Технические науки. 2013. № 1 (138). С. 208-213.

29. Институт муниципального развития и социальных технологий» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://imrst.ru/about/> (дата обращения: 02.04.2018).

30. Капицын, В. Конституция Российской Федерации и местное самоуправление: противоречия территориальной организации общества / В.Капицын // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Т. 1. Выпуск 4. ИНИОН РАН Москва, 2009. С. 432-438.

31. Карасев, А.Т. Некоторые вопросы характеристики функций законодательной власти в Российской Федерации / А.Т. Карасев // Вопросы управления. 2012. Выпуск 18 / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2012/01/43/>(дата обращения: 02.04.2018).

32. Кизеветтер, А.А. Местное самоуправление в России IX-XIX ст. Исторический очерк / А.А. Кизеветтер. Издание «Русская мысль». М.: Типография Императорского Московского университета, 1910. 119 с.

33. Кузнецов, В.В. Местное самоуправление в системе государственного управления / В.В. Кузнецов, В.В. Ваховский. Ульяновск, 2009.

34. Кутафин, О.Е. Компетенция местных Советов / О.Е. Кутафин, К.Ф.Шеремет. М.: Юрид. лит., 1986. С. 22.

35. Малявкина, Н.В. Пути оптимизации взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления / Н.В. Малявкина // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. № 1. Ч. 2. С. 120-122.

36. Мартынов, М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России: Теоретико-прикладной анализ: дис. д.п.н. Сургут: Альфа , 2011. 27 с.

37. Методические рекомендации по передаче государственных полномочий субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления / [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://localbudget.karelia.ru/law\\_msu04.shtml](http://localbudget.karelia.ru/law_msu04.shtml) (дата обращения: 11.03.2018).

38. Милль, Дж.С. Утилитаризм / Дж.С.Милль // Электронная библиотека «Гражданское общество» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.civisbook.ru/>

39. Миннегулов, И. Х. Конституция Российской Федерации и принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / И. Х. Миннегулов // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 8. С. 23-25.

40. Михеева, Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: Проблемы взаимодействия и разграничения полномочий: дисс. д. юр. наук. М., 2003.

41. Мокрый, В. Местное самоуправление: пределы реформирования / В. Мокрый, О. Ежукова // Местное право. Научно-практический журнал местного самоуправления и муниципального права. 2011. № 1.

42. Муниципальное управление / А.Г. Гладышев, В.И. Иванов, Е.С. Савченко и др.; Под общ ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева; Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. М.: Муниципальный мир, 2002. 560 с.

43. Онохова, В.В. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления / В.В. Онохова // Москва. 2008. С. 22-27.

44. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. СПб: Питер, 2003. 301 с.

45. Селютина, Е. Н. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: правовой и политический аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. Орел. 2003. 183с.

46. Селютина, Е.Н. Определение компетенции местного самоуправления в свете реформ власти в России / Е.Н. Селютина // Человек и общество: на рубеже тысячелетий: Международный сборник научных

трудов / Под общей ред. проф. О.И. Кирикова. Выпуск 16. Воронеж: Воронежский государственный педагогический университет, 2002. С. 67-71.

47. Скрипкин, Г. Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления / Г. Ф. Скрипкин. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 176 с.

48. Совет муниципальных образований Белгородской области / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://asmobel.ru/o-sovete/otchety/godovoj-otchet/> (дата обращения: 22. 04 2018).

49. Трыканова, С. А. Сравнительный анализ опыта реформ местного самоуправления за рубежом в контексте эффективности использования в РФ / С. А. Трыканова // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 1. С. 16-18.

50. Харченко, К.В. Белгородское солидарное общество: теоретические и прикладные аспекты / К.В. Харченко [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24882006> (дата обращения: 16.05.2018).

51. Чаннов, С.Е. Муниципальное право / С.Е. Чаннов. М.: Муниципальный мир, 2007. С. 177-184.

52. Шмаков, В.И. Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации / В. И. Шмаков // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2010. № 2. С. 54-72.

53. Шутов, А. Местное самоуправление и гражданское общество в России: прошлое и настоящее / А. Шутов // Kim Il Sung University. Pyongyang, 2012.