УДК: 342
**Проказин Игорь Леонидович** – магистрант кафедры менеджмента и государственного управления, Среднерусский институт управления - филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орёл). e-mail: iprokazin@yandex.ru

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В статье рассмотрена роль органов местного самоуправления в системе функционирования государства, определены юридические основы и формы их взаимодействия с органами государственной власти федерального и регионального уровней. Подчеркивается, что и те, и другие действуют в рамках единой государственной политики, имеют схожие цели и задачи, а отличаются уровнем реализуемых полномочий и организационной структурой. Рассмотрены формы и способы взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными и местными органами государственной власти. Указаны отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Обозначен ряд проблем при организации их взаимодействия с органами государственной власти, намечены возможные пути повышения эффективности взаимодействия. Показаны важность и необходимость координации совместных действий при осуществлении теми и другими своих непосредственных функций. Отмечается, что взаимодействие подчинено общей цели – повышению уровня жизни и благосостояния населения.

***Ключевые слова:*** государственное управление, муниципальное управление, органы местного самоуправления, органы государственной власти, муниципальное образование, отдельные государственные полномочия.

**PROKAZIN I. L.** – Master Student of the Department of Management and Public Administration, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail:iprokazin@yandex.ru

## INTERACTION OF LOCAL GOVERNMENT WITH PUBLIC AUTHORITIES

The article considers the role of local authorities in the system of functioning of the state, the legal basis and the forms of their interaction with the state authorities of federal and regional levelare defined. It is emphasized that these and other actions in the framework of a unified state policy, have similar goals and objectives, and different levels of realized authority and organizational structure. Some forms and methods of interaction of local government with the federal and local state authorities are examined. Specific state powers are indicated, which may be vested in local self-government bodies. A number of problems are identified in the organization of their interaction with public authorities, possible ways of increasing the effectiveness of interaction are outlined. The importance and necessity of coordination of joint actions in the performance of those and others of their immediate functions are shown. It is noted that the interaction is subordinated to a common goal - raising the standard of living and welfare of the population.

***Keywords:*** state administration, municipal government, local self-government bodies, public authorities, municipal formation, separate state powers.

Эффективность функционирования государства и имеющихся при нем общественных институтов во многом определяется наличием хорошо отлаженной системы управления. Четкое взаимодействие всех уровней, элементов и составляющих системы управления является залогом успешного развития государства и общества.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не относятся к органам государственной власти *[1, ст.12].* Может сложиться ощущение, что в стране существуют две автономно функционирующие системы управления. Органы государственной власти, как и органы местного самоуправления, представляют собой публичную власть, источником которой согласно, п. 2 ст. 3 Конституции РФ, является народ [1, ст.3]. У тех и у других во многом схожие принципы построения, методы и формы деятельности, механизмы реализации своих полномочий.

Однако эта автономия подразумевает в первую очередь организационно-структурное разделение. На наш взгляд, главными отличиями деятельности муниципальных и государственных органов власти являются различная степень компетенции и различные уровни полномочий при решении тех или иных вопросов управления государством и обществом. Федеральные и региональные органы власти решают свои задачи в масштабе государства и региона соответственно, в то время как органы местного самоуправления – на территории городов, сельских поселений и иных муниципальных образований.

Согласно ст.12 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своих полномочий. Перечень задач, относящихся к компетенции органов местного самоуправления, определен Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". К их числу относятся формирование местного бюджета, обеспечение сбора местных налогов, управление муниципальной собственностью и многие другие [2, гл.3]. Решение этих задач осуществляется с учетом федерального и регионального законодательства, а также собственных нормативно-правовых актов.

Безусловно, муниципальные органы функционируют в рамках единой государственной политики и в сложившейся системе государственных отношений. Тем не менее на конкретной территории они в определенной степени автономны от органов государственной власти и обладают необходимой компетенцией в решении главным образом вопросов местного управления, поскольку располагают более конкретной информацией о социальной, экономической, политической обстановке.

Юридические основы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти определены Конституцией РФ и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Органы государственной власти обязаны оказывать муниципалитетам всестороннюю правовую, финансовую, организационную поддержку, создавая наиболее благоприятные условия для их функционирования и развития [2, ст.5,6].

Совместная деятельность органов местного самоуправления и федеральных органов государственной власти осуществляется в основном на законодательном уровне, который предполагает разработку и построение общих принципов функционирования системы местного самоуправления. Для этого в федеральных органах государственной власти созданы соответствующие структуры, например, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

На наш взгляд, главным партнером во взаимодействии органов местного самоуправления с государством являются органы государственной власти субъекта Федерации. Здесь помимо принятия законодательных актов, регламентирующих вопросы местного самоуправления, поле совместной деятельности гораздо шире и включает в себя практически все сферы функционирования и жизнедеятельности государства и общества: безопасность, образование, здравоохранение, культура и многие другие.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется путем координации совместных действий и осуществления государственного контроля. Координация совместных действий подразумевает в первую очередь сотрудничество в различных сферах повседневной деятельности, тогда как государственный контроль является прямым управляющим воздействием.

Одним из вариантов в первом случае может быть наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как это предполагает ст. 132 Конституции РФ [1, ст.132]. При этом подобная передача полномочий целесообразна лишь в том случае, если существует уверенность, что орган местного самоуправления справится с их реализацией эффективнее, чем орган государственной власти. На практике такими функциями являются, например, ведение воинского учета, назначение компенсационных выплат и их выплата населению, лицензирование отдельных видов деятельности, государственная регистрация актов гражданского состояния, вопросы ведения кадастрового учета и ряд других [4, стр.512]. Стоит отметить, что ст. 132 Конституции предполагает в подобных случаях предоставление органу муниципальной власти материальных и финансовых средств, необходимых для успешного выполнения переданной функции.

Еще одним вариантом взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации является заключение договора или соглашения. Такая возможность, как правило, предусматривается региональными нормативно-правовыми актами. Например, статья 91 Устава Орловской области гласит, что договоры (соглашения) могут заключаться при взаимодействии в различных сферах совместной деятельности и на различные сроки [3, ст.91].

В качестве еще одного способа взаимодействия стоит отметить законодательно закрепленную возможность осуществления права законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательных органах субъекта Российской Федерации. В примере с Орловской областью таким законодательным органом является областной Совет народных депутатов [3, ст.5].

Кроме того, муниципальные и государственные органы власти субъекта Российской Федерации могут создавать совместные координационные, совещательные или иные органы для решения тех или иных вопросов, касающихся жизнедеятельности муниципального образования и субъекта. Это могут быть различного рода комитеты, комиссии, рабочие группы и т.п.

На наш взгляд, достаточно эффективным может оказаться сотрудничество государственных органов власти субъекта и органов местного самоуправления через ассоциацию муниципальных образований. Например, одной из целей ассоциации "Совет муниципальных образований Орловской области", обозначенной в ее Уставе, является координация взаимодействия муниципальных образований области с органами государственной власти области [6]. Последние имеют возможность через Совет общаться по проблемным вопросам со всеми его членами одновременно, что позволяет выработать единую стратегию взаимодействия с органами местного самоуправления в рамках региона.

Государственный контроль местного самоуправления также является одной из форм взаимодействия. Его можно разделить на контроль соблюдения законов и контроль осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Контроль соблюдения законов осуществляется законодательным органом субъекта Российской Федерации. Выполнение органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также использование предоставленных на это материальных и финансовых средств контролируются органами государственной власти в соответствии с законодательством.

Между тем необходимо отметить, что в настоящее время при организации взаимодей-

ствия органов местного самоуправления и органов государственной власти существуют определенные трудности.

Одной из них является несовершенство имеющейся на сегодняшний день законодательной базы. Конституцией РФ, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", региональными нормативно-правовыми актами определены именно общие принципы взаимодействия двух различных уровней власти, но не установлено четкое разграничение их полномочий и сферы их совместной деятельности [5, стр. 15-17].

Расширение перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, влечет за собой в соответствии с законодательством необходимость выделения им дополнительных бюджетных ассигнований для их реализации, что зачастую не всегда возможно.

Организация взаимодействия, как правило, требует привлечения денежных средств из бюджета муниципального образования. Во многих случаях (как, например, в муниципальных образованиях Орловской области) эти бюджеты не являются профицитными, денежные средства отсутствуют, и это еще одна проблема.

Таким образом, основными направлениями улучшения взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, на наш взгляд, являются:

1) Совершенствование нормативно-правовой базы. Необходим законодательный акт федерального уровня, четко разграничивающий полномочия органов муниципальной и государственной власти, определяющий уровень их компетенции в той или иной сфере деятельности. На его основе должны быть приняты региональные нормативные акты, конкретизирующие данные положения применительно к субъекту Российской Федерации с учетом его географических, национальных, экономических и иных особенностей [5, стр. 15-17].

2) Расширение сферы государственных полномочий, переданных федеральной властью органам местного самоуправления. Передаче должны подлежать только те полномочия и функции, которые органы муниципальной власти способны на местах реализовать более эффективно, чем органы государственной власти. При этом последним необходимо обеспечить муниципалитеты материальными и финансовыми средствами для осуществления этой реализации.

3) Поиск дополнительных источников формирования доходной части бюджета муниципального образования. Например, это возможно путем рационального разделения источников доходов между бюджетом субъекта РФ и местным бюджетом.

4) Недопущение вмешательства в деятельность муниципалитетов органов государственной власти. Взаимодействие органов местного самоуправления и государственной власти должно быть построено на принципах сотрудничества и самостоятельности в решении вопросов своей компетенции. Особенно это важно при осуществлении государственного контроля деятельности муниципальной власти.

Очевидно, что органы местного самоуправления, реализуя государственную политику, не могут функционировать без государственной поддержки и взаимодействия с органами государственной власти. В то же время последние без этого взаимодействия также не способны в полной мере выполнять поставленные перед ними социальные, экономические, политические и иные задачи.

Взаимодействие между государственной и муниципальной властью должно быть основано на принципах партнерства и подчинено общей цели – повышение уровня благосостояния и качества жизни населения муниципального образования, субъекта Федерации и страны в целом.

***Библиография:***

1. Конституция Российской Федерации. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ – (Дата обращения: 11.10.2017).

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

URL: http://www.consultant.ru/document /cons_doc_LAW_44571— (Дата обращения: 11.10.2017).

3. Устав Орловской области. — URL: http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req= doc&base=RLAW127&n=57#0. — (Дата обращения: 11.10.2017).

4. Государственное и муниципальное управление [Электронный ресурс]: учебное пособие / С.Ю. Наумов [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — М.: Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа, 2016. — С. 554.

5. Зинченко Е.Ю. Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления [Электронный ресурс]: Международный журнал конституционного и государственного права. – 2017 . – С. 15–17.

6. Официальный сайт правительства Орловской области. — URL: https://orel-region.ru/ — (Дата обращения: 11.10.2017).

***References:***

1. Constitution of the Russian Federation. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc _LAW_28399/ — (Date of the address: 11.10.2017).

2. The federal law of 06.10.2003 N 131-FZ "About the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation". — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_ doc_LAW_44571/ — (Date of the address: 11.10.2017).

3. Charter of the Oryol region. — URL: http://www.consultant.ru/reg-base/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW127&n= 57#0. — (Date of the address: 11.10.2017).

4. Public and municipal administration [Electronic resource]: education guidance / Page Yu. Naumov [etc.]. — Electron. text data. — M.: Dashkov and To, Ai Pi Er of Media, 2016. — 554 with. — 978-5-394-01417-8. — Access mode: http://www.iprbookshop.ru/57137.htm. — EBS "IPRbooks", according to the password. — (Date of the address: 11.10.2017).

5. Zinchenko E.Yu. Differentiation of powers between public authorities and local government bodies [An electronic resource]: International magazine of the constitutional and state law. — 2017. — volume 2. – № 2. – P. 15-17. — URL: https://elibrary.ru/item.asp? id=29332829. — (Date of the address: 11.10.2017).

6. Official site of the government of the Oryol region. — URL: https://orel-region.ru/— (Date of the address: 11.10.2017).