

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**Методические указания для обучающихся  
по освоению дисциплины**

**М2.В.ОД.2 Местное самоуправление в Российской Федерации**

**Направление подготовки (специальность) 400401 Юриспруденция**

**Профиль образовательной программы конституционное право; муниципальное право**

**Форма обучения очная**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>1. Конспект лекций</b> .....	3
<b>1.1. Лекция №1</b> Понятие и общая характеристика местного самоуправления.....	3
<b>1.2. Лекция №2</b> Система местного самоуправления, ее развитие.....	8
<b>1.3. Лекция №3</b> Соотношение местного самоуправления и государственного управления.....	13
<b>1.4. Лекция №4</b> Местное самоуправление и гражданское общество.....	17
<b>1.5. Лекция №5</b> Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами.....	20
<b>1.6. Лекция №6</b> Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления.....	23
<b>1.7. Лекция №7</b> Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами.....	28
<b>1.8. Лекция №8</b> Оценка эффективности деятельности местного самоуправления.....	29
<b>1.9. Лекция №9</b> Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления.....	32
<b>1.10. Лекция №10</b> Оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления.....	37
<b>2. Методические указания по проведению практических занятий и лабораторных практикумов</b> .....	41
<b>2.1. Лабораторный практикум №ЛП-1</b> Понятие и общая характеристика местного самоуправления.....	41
<b>2.2. Лабораторный практикум №ЛП-2</b> Система местного самоуправления, ее развитие.....	42
<b>2.3. Практическое занятие №ПЗ-1</b> Соотношение местного самоуправления и государственного управления.....	43
<b>2.4. Практическое занятие №ПЗ-2</b> Местное самоуправление и гражданское общество....	44
<b>2.5. Практическое занятие №ПЗ-3</b> Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами.....	45
<b>2.6. Практическое занятие №ПЗ-4</b> Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления.....	47
<b>2.7. Практическое занятие №ПЗ-5</b> Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами.....	48
<b>2.8. Практическое занятие №ПЗ-6</b> Оценка эффективности деятельности местного самоуправления.....	50
<b>2.9. Практическое занятие №ПЗ-7</b> Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления.....	51
<b>2.10. Практическое занятие №ПЗ-8</b> Оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления.....	53

## КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

### Лекция №1 (2 часа)

#### Тема: Понятие и общая характеристика местного самоуправления

##### 1.1.1. Вопросы лекции

1. Нормативно-правовое определение местного самоуправления.
2. Двойственная природа местного самоуправления.
3. Исторические этапы развития местного самоуправления в России.
4. Местное самоуправление в зарубежных странах.
5. Анализ современных научных концепций и взглядов на природу местного самоуправления, его особенности в России.

##### 1.1.2. Краткое содержание вопросов

###### 1. Нормативно-правовое определение местного самоуправления.

В настоящее время нормативное правовое определение местного самоуправления в Российской Федерации представлено в двух основных законодательных актах: в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”(1995г.)<sup>1</sup> и в Европейской Хартии местного самоуправления, ратифицированной Законом Российской Федерации 11 апреля 1998 г.<sup>2</sup>

Согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, под местным самоуправлением понимается признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Похожее определение дано и в ст.1 новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) с более полным воспроизведением конституционных положений о том, что местное самоуправление - это форма осуществления народом своей власти, и определения местного самоуправления, как признаваемой, гарантируемой и осуществляемой на всей территории Российской Федерации одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

В статье 3 Европейской Хартии местного самоуправления местное самоуправление определяется как право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Далее, в п.2.ст.3 Европейской Хартии расширяется круг субъектов, уполномоченных на осуществление прав местного самоуправления и наряду с Советами (собраниями), подотчетными им исполнительными органами местного самоуправления, упоминаются прямые формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления (собрание граждан, референдум и др.).

Данные нормативные определения местного самоуправления, представленные в Федеральном законе и Хартии, имеют ряд существенных отличий.

Во-первых, в Законе четко определено, что местное самоуправление является выражением власти, а значит, и воли народа. Чью волю выражают органы местного самоуправления согласно Европейской Хартии, остается не ясным, поскольку установленный пунктом 2 статьи 3 Хартии демократический порядок избрания органов местного самоуправления еще не свидетельствует об их негосударственном происхождении.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 1996. № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. №12. Ст.1093; 2003. №28. Ст. 2892.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695; 1998. № 36. Ст. 4466.

Во-вторых, в отличие от определения, данного в Федеральном законе, в Европейской Хартии статус местного самоуправления связывается не только с самой деятельностью, но и со способностью (возможностью) органов местного самоуправления к такой деятельности.<sup>3</sup> Последнее положение более логично и оправданно с точки зрения реализации ответственности органов местного самоуправления за управление и регламентацию местных дел. Ведь при отсутствии возможности (способности) к их осуществлению бессмысленными становятся и меры ответственности, а в свою очередь, без ответственности реализация любых полномочий становится неуправляемой и неконтролируемой, что может привести к правовому нигилизму и хаосу.

Далее, различие между Федеральным законом и Европейской Хартией в определении местного самоуправления проявляется в том, как этими нормативными документами определяется предмет деятельности местного самоуправления. В Федеральном законе этот предмет деятельности определен словосочетанием «вопросы местного значения». Европейская Хартия определяет этот предмет деятельности как публичные дела.

И наконец, существенным преимуществом Европейской Хартии по сравнению с ныне действующей и новой редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является то, что при определении статуса местного самоуправления помимо термина «управлять» (в редакции Федерального закона - «решать») в Европейской Хартии используется термин «регламентировать», который предполагает возможность создавать органами местного самоуправления свои собственные нормативно-правовые модели регулирования порядка решения «значительной части публичных дел». Это существенно повышает возможности местного самоуправления в плане реализации его самоуправленческих начал.

## *2. Двойственная природа местного самоуправления.*

Анализируя это явление в свете статьи 12 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, многие ученые не соглашались с этим положением и видят необходимость в его изменении. Так, М.А. Краснов считает, что местное самоуправление есть всего лишь автономия публичной власти, а не самоуправление людей, и что, разграничивая в теории сферу государственной власти и сферу местного самоуправления, надо иметь в виду не иную природу органов местного самоуправления, а специфику их функций.<sup>4</sup> По мнению Н.В. Постового, только государственная теория самоуправления, предполагающая, что местное самоуправление есть часть государственного управления как единого целого, исключает коллизии между обществом и государством.<sup>5</sup> Отдельные авторы усматривают в самостоятельности и автономности местного самоуправления опасные тенденции, связанные с ослаблением государственной власти в России и подрывом фундамента государственного управления.<sup>6</sup>

Противоречия, являющиеся следствием неадекватного юридического отражения политической природы местного самоуправления, видит в конституционной формуле статуса местного самоуправления И.И. Овчинников.<sup>7</sup> Исходя из того, что правовая система России является разновидностью континентальной, а не англосаксонской правовой системы, утопичной считает конституционную модель местного самоуправления в России Е.И. Колюшин.<sup>8</sup> Как замечает, в свою очередь, К.Ф. Шерemet, статья 12 Конституции Российской Федерации не

---

<sup>3</sup> Небезынтересен тот факт, что, например, в такой стране, как Эстония, решили воплотить это положение на практике, аттестуя на предмет дееспособности уже созданные и функционирующие органы местного самоуправления.

<sup>4</sup> Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С.10.

<sup>5</sup> Постовой Н.В. Муниципальное право. М., 1998. С.20.

<sup>6</sup> Исполнительская власть в Российской Федерации. Проблемы развития. /Под ред. И.П.Бачило. М., 1998. С.422.

<sup>7</sup> Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С.15.

<sup>8</sup> Актуальные проблемы формирования местного самоуправления («Круглый стол» в Институте государства и права РАН) //Государство и право. 1997. №5. С.34.

делает органы местного самоуправления элементами государственности второго сорта и не выводит их за рамки государственности.<sup>9</sup>

Как следует из приведенных выше высказываний, характер публичной власти местного самоуправления не соответствует его статусу, закрепленному в Конституции Российской Федерации. Поскольку публичную власть от имени всего народа может представлять только государство, местное самоуправление также является элементом государственного устройства, и, следовательно, в публичном выражении своей воли органы местного самоуправления ничем не отличаются от органов государственной власти.

Содержание введенной в обиход нашей общественно-политической жизни категории “местное самоуправление” не исчерпывается понятием “органы местного самоуправления”. О том, что местное самоуправление может проявлять себя не только в качестве публичной власти, но и как элемент гражданского общества, небезосновательно заявляют отдельные авторы.<sup>10</sup>

Право граждан на осуществление местного самоуправления предусматривает их участие в местном самоуправлении через различные формы прямой демократии, территориальное общественное самоуправление и иные формы самореализации населения. По мнению А.Н. Широкова, как элемент политической системы общества, местное самоуправление имеет государственно-общественный характер.<sup>11</sup>

Представление о местном самоуправлении как о власти, которая реализуется на основе сочетания государственных и общественных начал, разделяет и Конституционный Суд Российской Федерации, который в своем определении от 2 ноября 2000 года по запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта “е” статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики “О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике” указал, что положение статьи 2 Закона Кабардино-Балкарской Республики “О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике” о реализации местного самоуправления на основе сочетания государственных и общественных начал не изменяет природу местного самоуправления и не затрагивает право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения.<sup>12</sup>

### *3. Исторические этапы развития местного самоуправления в России.*

Надо сказать, что весьма популярным среди исследователей исторических корней местного самоуправления в России становится обращение к изучению ее реформ местного самоуправления, особенно второй половины XIX века.<sup>13</sup> По положению о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. к делам, подлежащим ведению земских учреждений, относились заведование денежными сборами земства, устройство и содержание его зданий, сооружений, путей сообщения, вопросы продовольствия, страхования, местной торговли и промышленности и другие. Земские учреждения не могли выходить из круга указанных им дел и вмешиваться в дела правительственных сословных и общественных властей и учреждений.<sup>14</sup> Система земского представительства основывалась на сословном представительстве: выборы в земские учреждения проводились на избирательных съездах уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ, а участвовать в последнем могли только члены схода, то есть крестьяне. Положение 1864 г. официально не включило земские учреждения в общую систему государственных учреждений страны, тем самым законодатель определил, что служба в них относится к общественным обязанностям. Провозглашенная

---

<sup>9</sup> Там же. С.38.

<sup>10</sup> Федоров А.Г. Организационно-правовое обеспечение территориального общественного самоуправления в законодательстве Российской Федерации: Дисс..канд. юрид. наук СПб., 2000. С.87.

<sup>11</sup> Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. СПб., 1997. С.37.

<sup>12</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №2. Ст.214.

<sup>13</sup> См. например: Л.Е.Лаптева. Региональное и местное управление в России(вторая половина XIX века) М.,1998; Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М.,1995.

<sup>14</sup> Хрестоматия по истории государства и права. Дооктябрьский период. М.,1990. С.407.

самостоятельность учреждений носила сугубо декларативный характер. Земские собрания и управы не располагали собственной реальной властью, которая бы позволяла им строго следить за исполнением в уезде и губернии принятых постановлений. Ряд постановлений Земских собраний не мог быть приведен в действие без утверждения губернатора.<sup>15</sup> “Самоуправление на уровне губерний и уездов, – отмечает Н.В. Постовой, – оказалось малоэффективным, а сама его идея была дискредитирована. Земства нельзя было считать даже органами самоуправления в полном смысле слова, как по их составу, так и по кругу действий. По составу потому, что они представляли собой не все население соответствующей территории, а лишь агломерат отдельных классов общества, да еще и представленных неравномерно. По кругу действий потому, что органы самоуправления являются административной властью центрального управления.”<sup>16</sup>

Основатель и идеолог первого советского социалистического государства В.И. Ленин в своей работе “Удержат ли большевики государственную власть?”, определяя перспективы самоуправления народа, писал, что овладение трудящимися государственной властью, широкое привлечение их в государственный аппарат означает немедленный приступ к настоящему народному самоуправлению.<sup>17</sup> В.И. Ленин предполагал, что в будущем – при социализме – профессиональный аппарат государственного управления долго не просуществует. При социализме все будет управлять по очереди и быстро привыкнут к тому, чтобы никто не управлял.<sup>18</sup>

Оптимальной формой государственного управления, призванной вовлечь всех трудящихся в управление государством, стали их представительные органы – Советы. Хотя в системе Советов и выделялись нижестоящие местные Советы, они не являлись органами местного самоуправления и действовали на тех же принципах, что и верховные Советы. Каждый местный Совет выступал как орган единой государственной власти, действующий в пределах определенной административно-территориальной единицы. Все местные Советы избирались непосредственно гражданами на основе территориального представительства. Советы действовали на основе принципа демократического централизма, заключающегося в обеспечении руководства вышестоящих Советов нижестоящими, в обязательности решений вышестоящих органов для нижестоящих. Нормативной основой деятельности местных Советов являлись не уставы, а законы, регламентирующие деятельность каждого звена местных Советов (областного, краевого, районного, городского, районного в городе, сельского, поселкового). Формально Советы обладали очень широкой компетенцией, в которую включались и вопросы, находящиеся в исключительном ведении Советов. Советам были подотчетны формируемые ими исполнительно-распорядительные органы, за которыми Советы осуществляли контроль. В свою очередь депутаты местных Советов были подотчетны своим избирателям и могли быть отозваны ими в случае не оправдания их доверия или совершения действий, недостойных высокого звания депутата.<sup>19</sup>

Необходимо также отметить: по сравнению с современными отношениями, субъектом которых являются муниципальные органы власти, отношения, с которыми было связано функционирование местных Советов, отличались “военной” четкостью и простотой, чему способствовало единое партийное руководство государством, монополия государственная собственность на средства производства, единая система государственного финансирования, преимущественное закрепление наиболее “хлопотных” и высоко затратных хозяйственных объектов социально-культурного назначения в ведомственном управлении отраслевых предприятий и учреждений и т.д.

#### *4. Местное самоуправление в зарубежных странах.*

<sup>15</sup> Институты самоуправления: историко-правовые исследования. М., 1995. С.282-286.

<sup>16</sup> Постовой Н.В. Муниципальное право. Учебник. М., 1998. С.62-63.

<sup>17</sup> Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т.34. С.316.

<sup>18</sup> Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т.33. С.116.

<sup>19</sup> Статья 2 Закона РСФСР от 27.10.1960 г. в ред. от 12.12.1979 г. «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» //Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. №51. Ст.1273.

В странах, где государство видит необходимость в последовательном проведении государственных интересов в решении вопросов местного значения, местное самоуправление представляет собой так называемых “агентов правительства”. И наоборот, там, где государство оставляет решение местных вопросов на усмотрение самого населения, между органами государственной власти и местным сообществом возникают отношения партнерства. Исходя из этого, в зарубежных странах сложились две основные системы местного самоуправления: французская и англосаксонская. Главными отличительными особенностями французской системы местного самоуправления, а точнее, системы местного управления, является сочетание в этой системе выборных местных органов и назначаемых правительством полномочных представителей, осуществляющих за деятельностью органов муниципальной власти административный надзор и опеку. Во многих случаях выборные должностные лица, представляющие в муниципальном образовании исполнительную власть, одновременно являются представителями центральной исполнительной государственной власти. Для англосаксонской системы местного самоуправления характерно формирование большинства муниципальных органов непосредственно населением и отсутствие назначаемых правительством представителей, непосредственно осуществляющих контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Зарубежные теории развития местного самоуправления не позволяют достаточно точно определить государственную или общественную природу этого явления, что не мешает, однако, заимствовать положительные крупицы этого опыта для формирования оптимальной модели местного самоуправления в России.

*5. Анализ современных научных концепций и взглядов на природу местного самоуправления, его особенности в России.*

Основываясь на содержании статьи 3 Конституции РФ, А.В. Лагуткин считает, что согласно этой статье народ выступает субъектом государственной власти только как единое целое в масштабе федерации или одного, или нескольких его субъектов. Во всех остальных случаях, когда речь идет о какой-то части этого целого, можно говорить об осуществлении власти, в том числе и в области управления, но о власти негосударственной, власти местного самоуправления.<sup>20</sup>

В несколько иной, функциональной плоскости рассматривают местное самоуправление некоторые авторы, отмечая в нем как признаки государства, так и признаки хозяйствующего субъекта,<sup>21</sup> либо видя его главное предназначение в представлении услуг.<sup>22</sup> Следует напомнить, что данное свойство местного самоуправления в свое время вызвало появление общественной теории самоуправления, которая существовала наряду с теорией свободной общины и государственной теорией самоуправления, признавая за местным самоуправлением негосударственный и преимущественно хозяйственный характер деятельности.<sup>23</sup>

Более комплексное восприятие местного самоуправления в Российской Федерации, исходя из его конституционного статуса, демонстрирует, например, Е.С. Шугрина, которая в местном самоуправлении видит: 1) право граждан (ч. 2 ст. 32 и ч. 1 ст. 130 Конституции РФ); 2) деятельность граждан (ч. 1 ст. 2 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”); 3) форму народовластия (части 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ); 4) одну из разновидностей социального управления; 5) одну из основ конституционного строя (ст. 12 Конституции РФ).<sup>24</sup>

Г.В. Атаманчук рассматривает местное самоуправление как: а) явление демократии, форму народовластия; б) пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; в) управленческое явление, призванное целенаправленно организовывать и регулировать общественную жизнедеятельность; г) способ инициации и практического осу-

<sup>20</sup> Лагуткин А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации. М., 1995. С.23.

<sup>21</sup> Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С.11.

<sup>22</sup> Демократия и местное самоуправление. М., 1994. С.12-13.

<sup>23</sup> Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С.19.

<sup>24</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С.12-13.

щества, творчества, творческой энергии и ответственности населения по месту жительства, форму реализации прав и свобод человека и гражданина.<sup>25</sup>

Из выше представленных характеристик местного самоуправления, по крайней мере, видно, как многогранно и многофункционально это явление, что и вызывает определенную сложность в его восприятии и изучении.

## **Лекция №2 (2 часа) Тема «Система местного самоуправления, ее развитие.**

### *1.2.1. Вопросы лекции*

1. Понятие и виды систем местного самоуправления.
  2. Особенности системы местного самоуправления как совокупности властных отношений.
  3. Элементы и компоненты системы местного самоуправления: местное население с его властными полномочиями (формы непосредственного волеизъявления населения), представительство публичной власти (органы местного самоуправления), представительство общественно-территориальной власти (органы территориально-общественного самоуправления).
  4. Роль и значение каждого из элементов (компонентов) системы местного самоуправления в ее функционировании и интеграции.
  5. Свойства системы местного самоуправления.
  6. Концепция правового регулирования системы местного самоуправления.
  7. Синергетика, как инструмент познания и преобразования местного самоуправления.
- Принципы синергетики в местном самоуправлении. Точки роста и развития местного самоуправления как объекты правового регулирования и воздействия.

### *1.2.1. Краткое содержание вопросов*

#### *1. Понятие и виды систем местного самоуправления.*

В статье 2 Закона Российской Федерации “О местном самоуправлении в Российской Федерации” от 6 июля 1991 г.<sup>26</sup> понятие системы местного самоуправления определялось следующим образом: “Местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти – местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления – местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения”. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”(1995г.) уже не содержит в себе норму, определяющую систему местного самоуправления, однако по совокупности названий статей 14–27 Закона следует полагать, что в систему местного самоуправления входят: а) органы местного самоуправления; б) формы прямого волеизъявления граждан; в) территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Иными словами, под системой местного самоуправления в рамках соответствующих муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни, понимается совокупность организационных форм, в которых граждане осуществляют местное самоуправление.<sup>27</sup> Наряду с указанной точкой зрения на систему местного самоуправления как совокупность ее органи-

---

<sup>25</sup> Атаманчук Г.В. Современные концепции и национальный опыт местного самоуправления // Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: концепции, конституционно-правовые основы, практика: Материалы научно-практической конференции 29 марта 1995 г. М., 1996. С. 55-56.

<sup>26</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010, 1011.

<sup>27</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. Соч. С. 123.



зационных форм, которую разделяют многие авторы,<sup>28</sup> система местного самоуправления рассматривается как совокупность муниципальных образований в России,<sup>29</sup> а также как совокупность местных сообществ жителей, муниципальных образований, их внутренних субъектов и институтов.<sup>30</sup> При обобщении указанных взглядов на систему местного самоуправления можно выделить два их значения: 1) узкое – в рамках отдельного муниципального образования и 2) широкое – в рамках всей страны (при этом к совокупности муниципальных образований можно также прибавить их союзы и ассоциации). Объединяя в систему местного самоуправления те или иные элементы, авторы при этом рассматривают эту систему через определенный аспект: организационно-формальный, территориальный, институциональный и т.д. Каждый из этих подходов обусловлен своей собственной целью исследования и предназначен для решения соответствующих задач. Но надо полагать, что ни один из указанных подходов не дает ответа на вопрос о том, что представляет собой местное самоуправление как самостоятельная форма публичной власти народа, и чем она отличается от государственной власти. По нашему мнению, ответ на этот вопрос необходимо искать, исследуя систему местного самоуправления с точки зрения сочетания в ней государственных и общественных властных начал. Но прежде следует обратиться к общим теоретическим положениям, характерным для каждого системного исследования.

## *2. Особенности системы местного самоуправления как совокупности властных отношений.*

Прежде чем анализировать систематизирующие факторы местного самоуправления, необходимо также обратить внимание на две основные особенности этой системы. Первая особенность заключается в том, что система местного самоуправления – это социальная система, предназначенная для оптимизации управленческих процессов, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения. Вторая особенность определяется тем, что основные параметры и цели функционирования этой системы задает при помощи правовых норм государство, в отличие от систем, существующих, например, в живой природе, система местного самоуправления спроектирована и создана самим человеком для достижения общепользовательных целей. Однако это несколько не исключает объективности, существующей между ее компонентами взаимосвязи.

Применительно к системе местного самоуправления в России неизбежен и вопрос о территориальных параметрах этой системы. Идет ли речь о системе местного самоуправления отдельного муниципального образования, либо это понятие служит для характеристики организации местного самоуправления в Российской Федерации в целом? Разумеется, что говорить о системе местного самоуправления в России в целом можно лишь, имея при этом в виду конкретные, практические проявления систем местного самоуправления отдельных муниципальных образований. Однако очевидно и то, что без единого собирательного образа системы местного самоуправления невозможно синтезировать общие свойства и качества систем местного самоуправления отдельных муниципальных образований. В противном случае степень дифференциации и автономности систем местного самоуправления муниципальных образований должна быть так сильна, чтобы исключать возможность нормативно-правового государственного регулирования и воздействия на эти системы.

Следует также отличать систему местного самоуправления от так называемых надсистемных образований, которые представляют собой формы интеграции конкретных муниципалитетов на общероссийском, межрегиональном, региональном уровнях (Союз российских городов, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация муниципальных образований Оренбургской области и другие). По действующему законодательству такие ассо-

<sup>28</sup> См. например, Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. Ростов-на-Дону, 2001. С. 76; Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России. М., 1998. С. 78 и др.

<sup>29</sup> Лагутин О.А. Адекватность конституционной модели местного самоуправления политико-правовой системе Российской Федерации: Автореферат дисс. канд. полит. наук. М., 2001. С. 12.

<sup>30</sup> Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 1999. С.48.

циации и союзы муниципальных образований создаются муниципальными образованиями в добровольном порядке в целях координации ими своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов. Подтверждением же того, что системные качества и признаки местного самоуправления не распространяются на указанные объединения, является установленный законодателем запрет на передачу ассоциациям и союзам муниципальных образований полномочий органов местного самоуправления (статья 10 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”).

*3. Элементы и компоненты системы местного самоуправления: местное население с его властными полномочиями (формы непосредственного волеизъявления населения), представительство публичной власти (органы местного самоуправления), представительство общественно-территориальной власти (органы территориально-общественного самоуправления).* Выделяя элемент системы местного самоуправления, необходимо помнить, что он является конечным носителем качества системы и должен быть неделим. Последнее утверждение вовсе не значит, что сам элемент системы местного самоуправления не может представлять из себя систему однородных элементов. Такое вполне возможно, если система элемента будет построена по другим системообразующим признакам.

Принято считать, что в рамках социальной системы любого уровня элементом системы, минимальным, нерасчлененным носителем социального системного качества является человек.<sup>31</sup> Однако область данного исследования затрагивает не просто социальные процессы, а такие из них, которые урегулированы (или могут быть урегулированы) правом. То есть исследование направлено на изучение правовых возможностей оптимизации местного самоуправления. Именно правовыми рамками исследования определяется состав элементов системы местного самоуправления. Элемент системы должен быть не просто носителем ее признаков, но и отражать качественное своеобразие системы в целом. Поскольку отдельный человек как носитель общественных отношений может входить в состав любой социальной системы, считать его элементом системы местного самоуправления в правовых отношениях было бы вряд ли оправданно. В этой связи необходимо дополнительно пояснить, что система местного самоуправления – это система самоорганизации населения для управления процессами, связанными с его жизнеобеспечением. Отдельный человек может рассматриваться в качестве системообразующего фактора местного самоуправления только будучи носителем определенной функциональной роли в этом процессе. Так, будучи жителем муниципального образования или должностным лицом органа местного самоуправления, человек, тем самым, приобретает определенные свойства системы местного самоуправления. Но носитель свойств местного самоуправления и ее элемент – это не одно и то же. Элемент системы местного самоуправления не может функционировать сам по себе вне рамок этой системы или быть одновременно элементом другой социальной системы. Очевидны и другие причины, по которым человек не может быть элементом системы местного самоуправления. Элемент системы местного самоуправления – это абстрактная категория, а точнее, субстрат определенных интеграционных качеств, имеющий при этом доминирующее в своем содержании свойство, позволяющее однозначно идентифицировать этот элемент в соотношении с другими элементами системы.

*4. Роль и значение каждого из элементов (компонентов) системы местного самоуправления в ее функционировании и интеграции.*

По нашему мнению, одним из главных элементов системы местного самоуправления является наделенное властными публичными полномочиями население. В системе местного самоуправления под населением следует понимать не просто группу людей, проживающих на определенной территории, а местное сообщество, объединенное в соответствии с целями своего жизнеобеспечения в пределах территории, где осуществляется местное самоуправление. Как социальная общность людей, население имеет следующие интегрирующие признаки: 1) территориальная обособленность населения в пределах определенной административ-

---

<sup>31</sup> Афанасьев В.Г. Указ. соч. С.89.

но-территориальной единицы; 2) наличие местных правовых установлений, регламентирующих вопросы жизнедеятельности населения в пределах территории его проживания; 3) обеспечивающая повседневные социальные и экономические потребности жителей общая инфраструктура; 4) существование единой природной среды обитания, рациональное и бережное использование ресурсов которой необходимо в интересах населения; 5) периодически население выступает в качестве политической общности – электората, выражающего свою волю как по решению вопросов местного самоуправления, так и при участии в осуществлении государственной власти. В научной литературе, применительно к понятию “население”, выделяется также такой интегрирующий признак, как чувство сообщества, то есть обусловленная историческими, культурными и иными традициями психологическая идентификация индивидов с сообществом, общность ценностей, чувства принадлежности, сопричастности, ответственности перед сообществом.<sup>32</sup>

Другим элементом системы местного самоуправления является представительство публичной власти местного самоуправления, непосредственно не совпадающее с населением, созданное по его воле и представляющее население на постоянной основе во взаимоотношениях, связанных с осуществлением местного самоуправления.

Третьим элементом местного самоуправления служит представительство общественно-территориальной власти населения, проявляющееся по отдельным вопросам жизнедеятельности населения и в пределах части территорий муниципальных образований.

Выделение территориального общественного самоуправления в качестве третьего элемента системы местного самоуправления отнюдь не продиктовано только тем, что данная форма участия граждан в самоуправлении упоминается в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кстати сказать, в данном законе указывается на возможность иных (кроме упомянутых) форм участия в самоуправлении населения, в том числе тех из них, которые не связаны с властно организующей деятельностью самого населения либо его представителей (например, участие жителей в субботнике по уборке и благоустройству территории муниципального образования). В контексте же предлагаемой системы местного самоуправления рассматриваются лишь властные отношения, которые, в свою очередь, делятся на два вида: 1) публично-властные, где реализуются формы непосредственной демократии населения, и действуют органы местного самоуправления, и 2) общественно-властные, где осуществляется территориальное общественное самоуправление. При этом общественное территориальное самоуправление в системе местного самоуправления имеет значение собирательного родового понятия, для которого не приемлемы ассоциации только со строго конкретными, установленными нормами права, формами территориального общественного самоуправления.

#### *5. Свойства системы местного самоуправления.*

Необходимо отметить, что среди общественных объединений, в которые включены люди, существуют как гражданские, так и публичные объединения. Если первые основаны на частных интересах людей, то вторые – на публичных. Еще Ж.Ж. Руссо по этому поводу писал: «Общая воля стремится всегда к пользе общества, но из этого не следует, что решения народа имеют всегда такое же верное направление. Часто существует немалое различие между волею всех и общею волею. Это вторая блюдет только общие интересы, первая – интересы частные и представляет собой лишь сумму изъятий воли частных лиц».<sup>33</sup> Как отмечает в свою очередь Т.М. Говоренкова: «...некоторые из частных интересов проистекают не столько от желания отдельного частного лица, сколько от неизбежности совместного проживания на общей территории. Эти интересы в той или иной степени касаются каждого жителя этой территории, их носителем становится не отдельный гражданин, а территориальное сообщество всех проживающих граждан в целом. Такие совместные интересы принято означать термином «публичные». Публичный интерес близок к своего рода кооперативному. Отличие его от

<sup>32</sup> Саломаткин А.А. Местное самоуправление в сельских поселениях России (вопросы теории и практики). Челябинск., 1999. С.39.

<sup>33</sup> Руссо Ж.Ж. Трактаты. М., 1969. С.173.

гражданской кооперации заключается в том, что объединение населения каждого самоуправления принудительно и не зависит от желания отдельных входящих в него лиц. Корпорация населения, образующего самоуправление, определена единственным фактором совместного проживания в пределах некоторой ограниченной территории».<sup>34</sup> Таким образом совместимость государственных начал с территориальным общественным самоуправлением (как в виде непосредственных общественных форм участия населения в самоуправлении, так и в виде территориальных органов общественного самоуправления) проявляется в том, что: 1) обе эти разновидности власти распространяются на неограниченный, то есть на заранее не определенный круг лиц, находящихся на соответствующей территории (части территории) административного или муниципального образования; 2) нахождение в сфере проявления этой власти осуществляется на принудительной основе (в первом случае это государственное принуждение, во втором – моральное), люди не вправе отказаться от «членства» в том или ином местном территориальном сообществе, так как они являются жителями соответствующей территории, также как не вправе принять решение о прекращении действия местного самоуправления на этой территории; 3) объединяют всех жителей местного сообщества именно публичные, а не частные интересы. При этом стоит заметить, что публичный интерес хотя и включает в себя государственный интерес, но не является тождественным с ним, поскольку может затрагивать гораздо более широкий круг объектов; 4) еще одним интегрирующим государственное начало и территориальное общественное самоуправление признаком является нацеленность всей деятельности последнего на решение вопросов местного значения, которые государство определило как предмет деятельности органов местного самоуправления (одновременно это является дополнительным идентифицирующим признаком территориального общественного самоуправления, отличающим его от других общественных формирований).

*7. Синергетика, как инструмент познания и преобразования местного самоуправления. Принципы синергетики в местном самоуправлении. Точки роста и развития местного самоуправления как объекты правового регулирования и воздействия.*

Синергетическое исследование применительно к местному самоуправлению позволяет выработать более точный методологический подход к нормативно-правовому регулированию местного самоуправления не только с точки зрения природы и характера этого явления, но и с точки зрения состояния его становления, в котором оно сейчас пребывает. При этом дифференцированность правового регулирования местного самоуправления заключается, с одной стороны в придании устойчивости его отдельным признакам и свойствам, с другой стороны в стимулировании и улавливании определенных тенденций развития местного самоуправления, и реагировании на эти тенденции соответствующим образом с учетом их положительного или отрицательного заряда.

Рассмотрим некоторые из методов синергетического подхода, характеризующие фазы трансформации и обновления системы местного самоуправления. Так, нелинейный метод познания учит, что результат не адекватен усилиям. Местное самоуправление, как это не парадоксально звучит, не адекватно модели отношений, которые государство стремится урегулировать при помощи своих правовых норм.

Незамкнутость (открытость) системы местного самоуправления в сочетании с ее универсальной адаптацией и объемной, многосложной сферой проявления значительно затрудняют процесс ее изучения. При данных обстоятельствах система местного самоуправления является органической частью окружающей его общественной среды и воплощает в себе все ее многообразие. Свойство открытости обеспечивает развитие системы местного самоуправления в условиях, которые приводят к высокой степени ее жизнеспособности и управляемости.

Принцип наблюдаемости подчеркивает ограниченность и относительность имеющихся представлений о системе местного самоуправления. Стереотипы нашего мышления внушают нам мысль о несовместимости государственного и общественного. Однако эти представ-

---

<sup>34</sup> Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. М., 1999. С.90.

ления могут быть верны только в каком-то определенном параметре наблюдения, в данном случае, на уровне функционирования федеральных и региональных органов государственной власти. Выпадая из этих параметров в более высокую сферу (международного права), или в более низкий уровень правоотношений (сфера муниципального права), государственная власть, видоизменяясь теряет часть своих свойств, и одновременно приобретает новые свойства.

В процессе становления местного самоуправления возможно проявление и не произвольных точек бифуркаций, то есть позитивных отклонений, которые не были запрограммированы законодателем. В таких случаях возрастает роль прежде всего регионального законодателя, который должен постоянно анализировать практику развития местного самоуправления у себя в регионе, отмечая все новое и положительное в отдельных муниципальных образованиях, и через свое законодательство прорабатывать эти «побеги» на территориях других муниципальных образований.

### **Лекция №3 (2 часа) Тема «Соотношение местного самоуправления и государственного управления».**

#### *1.3.1.. Вопросы лекции*

1. Признаки местного самоуправления как управленческого процесса.
2. Общие черты и различия местного самоуправления и государственного управления по интересам, принципам, функциям, организационным структурам, формам методам управления.
3. Проблемы идентификации местного самоуправления как управленческого процесса.

#### *1.3.2. Краткое содержание вопросов*

##### *1. Признаки местного самоуправления как управленческого процесса.*

В отличие от управления, предполагающего наличие как управляющей, так и управляемой систем, самоуправление – это одна система, в которой субъект и объект управления сочетаются в одном лице. Факт совпадения в системе местного самоуправления субъекта и объекта управления в научной литературе рассматривается в социально-политическом, организационном либо в функциональном плане. В широком, социально-политическом плане совпадение субъекта и объекта управления в самоуправлении не вызывает сомнений.<sup>35</sup> В организационном плане также происходит определенное совпадение субъекта и объекта регулятивных отношений, в качестве которых выступает сама самоуправляемая система.<sup>36</sup> Различие же между субъектом и объектом управления в системе местного самоуправления носят, по мнению ряда авторов, преимущественно функциональный характер, поскольку в субъекте и объекте управления осуществляется различная по целям, характеру операций, предмету, средствам и результатам деятельность.<sup>37</sup> Саморегуляция системы местного самоуправления не исключает воздействия внутри этой системы одного управляющего субъекта на другого управляемого субъекта. Но вся особенность этого управления заключается в том, что сами правила и условия управления определяются управляющим и управляемым субъектами совместно, без непосредственного участия государства, эти субъекты являются одновременно и управляющими, и управляемыми. Так, например, населением муниципального образования, которым управляют органы местного самоуправления, могут быть использованы обратные формы воздействия на эти органы в виде референдума, выборов, отзыва, требования отчета о своей деятельности и другие, при помощи которых население может изменять формы, условия и содержание управления им этими органами.

---

<sup>35</sup> Лазарев Б.М. Там же. С.36.

<sup>36</sup> Крузе Ю.Л. Проблемы теории муниципального права: Дисс. канд. юрид. наук. М.,1997. С.41-43.

<sup>37</sup> Крузе Ю.Л. Там же.С.43; Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.,1990. С.150.

Рассматривая систему местного самоуправления, с точки зрения ее отношения к управленческим явлениям, можно выделить следующий ряд ее отличительных признаков: а) система местного самоуправления предполагает способность субъекта управления к самоорганизации и к самообеспечению своей жизнедеятельности в необходимой для этого сфере отношений; б) система местного самоуправления проявляется в определенном замкнутом жизненном цикле; в) включение системы местного самоуправления зависит не только от внешних субъектов воздействия, но и от внутренних регуляторов этой системы; г) система местного самоуправления должна также иметь возможность самостоятельно менять свою внутреннюю организацию (оптимизировать структуру) в зависимости от характера управленческих задач; д) задачи системы местного самоуправления должны соответствовать целям самоуправления и способностям субъекта управления.

Исходя из уже упоминавшегося в работе определения местного самоуправления, данного в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, следует, что: 1) субъектом и объектом местного самоуправления является местное население, то есть население определенного населенного пункта или территории; 2) целью местного самоуправления является решение вопросов местного значения в интересах населения; 3) признается самостоятельность и ответственность населения за решение этих вопросов; 4) внешние границы проявления местного самоуправления ограничены законом.

*2. Общие черты и различия местного самоуправления и государственного управления по интересам, принципам, функциям, организационным структурам, формам методам управления.*

Для того, чтобы разобраться в соотношении государственного управления и местного самоуправления, обратимся сначала к понятию “государственное управление”. Под государственным управлением принято понимать организованный процесс руководства, регулирования и контроля со стороны государственных органов за развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни.<sup>38</sup> При использовании термина «орган государственного управления» имеется в виду более узкая, специальная управленческая деятельность государства, осуществляемая государственными органами исполнительной власти.

С точки зрения цикличности, как государственное управление, так и местное самоуправление включают в себя стадию подготовки, принятия и реализации управленческого решения. Обычно этот процесс представляется в виде развернутой схемы: “Потребности – интересы – цели – решения (воля) – действия – результаты”. Предпосылкой для принятия управленческого решения являются определенные потребности и интересы. В отличие от потребности, которая связана с предметом удовлетворения, интерес всегда направлен на те средства, при помощи которых эта потребность удовлетворяется. Интерес – это осознанная потребность, связанная с получением каких-либо жизненных благ. Интерес населения муниципального образования – собирательное понятие, поскольку этот интерес состоит из интересов отдельных людей – жителей населенного пункта или отдельной территории, которые связаны с удовлетворением потребностей, адекватных возможностям и условиям территории их проживания. Интересы и потребности населения в получении определенных жизненных благ корреспондируются с соответствующей компетенцией властных структур, управленческие решения которых обеспечивают удовлетворение этих интересов и потребностей.

Исходя из сравнительной характеристики этих принципов, следует, что государственная система управления является частью государственного аппарата управления, в котором каждый элемент выполняет свою, строго определенную роль. Во избежание сбоев государственного механизма власти здесь недопустимо любое, даже самое незначительное отклонение элемента системы государственного управления от заданных параметров функционирования. От такого произвольного отклонения в системе государственного управления существует многоуровневая защита в виде возможности корректировки деятельности органов государст-

---

<sup>38</sup> Юридическая энциклопедия. М., 1997. С.93.

венного управления со стороны входящих в систему государственного управления вышестоящих ведомственных государственных органов, а также в виде воздействия на эту деятельность, в случае ее отклонения от правовых норм через суд, прокуратуру и иные контрольные и надзорные государственные органы. Применительно же к системе местного самоуправления со стороны государственных органов для последующей корректировки фиксируется только такая деятельность местного самоуправления, которая совершена в противоречии с правовыми нормами, в части же, не противоречащей этим нормам, вопросы структуры местного самоуправления, выбора задач, целей и способов их решения, оценка результатов функционирования местного самоуправления определяет население. Образно говоря, «государственная система органов власти и управления отделена от местного самоуправления так же, как, например, постовой ГАИ от потока автомобилей, которые вполне могут двигаться самостоятельно, а регулировщик лишь создает условия для беспрепятственного проезда транспорта».<sup>39</sup>

Таким образом, в отличие от государственного управления, которое функционирует в постоянном неизменном режиме по заданному в правовых нормах алгоритму, система местного самоуправления функционирует как бы в двух режимах, один из которых задан государством в законодательных актах, другой – населением.

Характеризуя форму государственного управления, необходимо выделить следующие ее виды: а) нормативные правовые акты, регулирующие вопросы управления; б) акты применения норм права; в) организационные действия органов государственного управления по подготовке и реализации принятых управленческих решений. Нормотворческая деятельность является частью государственного управления, поскольку в нормативных правовых актах определяются органы государственного управления, их компетенция, алгоритм управленческих действий, формы взаимодействия с объектами управления и многие другие вопросы. Нормативными правовыми актами задается соответствующий настрой и направленность управленческой деятельности. Соблюдение, исполнение и использование правовых норм объектами управления в своем большинстве осуществляется без актов применения права, а результат соответствующего поведения объекта управления и есть результат управленческого воздействия на него норм права. Необходимость в процессе управленческой деятельности в актах применения норм права возникает, либо когда конструкция управленческого воздействия предполагает наличие акта применения права, либо когда такое воздействие правовой нормы оказывается недостаточным и возникает необходимость в применении санкций или других корректирующих поведение объекта мер. Организационная форма управленческой деятельности органов государственного управления включает в себя ряд действий технического характера, с помощью которых становится возможным создать необходимые условия для управленческого воздействия. К таким условиям относятся материальные средства и ресурсы, различные технологические механизмы подготовки и принятия решения (заседания, совещания, сессии и т.п.), технические средства доведения управленческих решений до исполнителей (рассылка, публикация) и пр.

Все вышеуказанные формы управленческой деятельности в равной мере присущи и местному самоуправлению. Однако с учетом тесной связи самого института местного самоуправления с интересами и потребностями населения, в деятельности местного самоуправления гораздо в большей степени, чем в государственном управлении, используются формы непосредственной демократии, а также различные иные общественные формы привлечения населения к участию в самоуправлению.

Понятие «методы государственного управления» в научной литературе трактуется довольно широко, включая сюда как методы функционирования соответствующих органов, так и методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления. При этом в числе методов упоминаются морально-этические, социально-политические, экономиче-

---

<sup>39</sup> Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Местное самоуправление в России: теория и практика. Ярославль, 1996. С.89.

ские, административные.<sup>40</sup> Все эти методы, в свою очередь, можно разделить на два вида: правовые<sup>41</sup> и не правовые. Применительно же к настоящему исследованию наибольший интерес представляет вопрос о соотношении административного и диспозитивного методов управления, соотношения в управлении централизованных и децентрализованных начал. Суть административного метода государственного управления заключается в следующих признаках: а) прямое влияние государственного органа или должностного лица на волю исполнителей путем установления их обязанностей, норм поведения и издание конкретных команд; б) односторонний выбор способа решения стоящей задачи, варианта поведения, однозначное решение ситуации, подлежащее обязательному исполнению; в) безусловная обязательность распоряжений и указаний, невыполнение которых может повлечь за собой различные виды юридической ответственности.<sup>42</sup>

Если в государственном управлении выполнение определенных функций (например, обороны) требует централизации управления, то в системе местного самоуправления с учетом осуществляемых в нем функций такой высокой степени централизации не требуется. Напротив, многообразие и дифференцированность условий жизнеобеспечения местного населения требует максимально гибкого, способного к адаптации механизма управления. В этих условиях излишняя централизация в деятельности органов местного самоуправления как раз и будет приводить к администрированию. То есть муниципальный чиновник, получивший команду, например, от вышестоящей структуры управления администрации соответствующего муниципального образования, будет стремиться точно исполнить эту команду, несмотря на порой ее явное несоответствие реально сложившейся обстановке. Очевидно и то, что действие, совершаемое чиновником по этой команде, в этой ситуации будет либо вредно, либо бесполезно. Но в условиях централизованного управления исполнитель не уполномочен нарушать волю вышестоящей структуры управления, т.е. каким-либо образом отступать от доведенного до него предписания.

### *3. Проблемы идентификации местного самоуправления как управленческого процесса.*

Как составная часть механизма государственного управления, местное самоуправление должно обладать общими с государственным управлением параметрами процесса управления. Это касается стадий управления, видов функций и форм управленческого процесса, а также некоторых его принципов и методов. Соблюдение данных параметров, собственно говоря, и придает местному самоуправлению качество публичной власти, ставит его в зону досягаемости со стороны государства для возможной корректировки в процессе функционирования и обеспечения гарантированности местного самоуправления, подобно государственному управленческому процессу местное самоуправление приобретает унифицированный характер.

Особый предмет деятельности местного самоуправления предопределяет особый, в чем то отличный от государственного управления, режим функционирования. Целесообразность самостоятельного, без прямого участия государственных органов, решения вопросов местного значения обуславливает, с одной стороны, некоторую свободу действий, а с другой, зависимость и дополнительное бремя ответственности перед населением. Все это фактически усложняет решение своих управленческих задач органами местного самоуправления по сравнению с системой органов государственного управления, но одновременно придает управленческому процессу новые импульсы и возможности, так необходимые для учета многообразных и дифференцированных условий жизни местного населения.

Для самостоятельности местного самоуправления как управленческого процесса очень важен и субъективный, а именно, психологический фактор местного населения. К сожалению,

<sup>40</sup> Атаманчук Г.В. Указ. соч. С.112-114

<sup>41</sup> К правовым методам относятся все те, которые основаны на нормах права. В этой связи представляется, что упомянутый Г.В.Атаманчуком административный метод относится к разновидности правовых методов управления, поскольку такой метод основан на полномочиях субъекта управления, зафиксированных в соответствующих нормативных правовых актах.

<sup>42</sup> Атаманчук Г.В. Указ. соч. С.114-115



необходимо констатировать, что местное самоуправление пока не приобрело должного доверия населения, позволяющего считать его самостоятельной властью самих жителей. По свидетельству социологов, местное самоуправление в России воспринимается “как еще одна очередная властная структура, в отношении к которой человек (порой подсознательно) становится в позицию противостояния. Поэтому вполне естественно, что во взаимоотношениях с этой структурой граждане предпочитают использовать, прежде всего, хорошо знакомые всем “традиционные” механизмы взаимодействия с властью – личные связи, неформальные контакты, взятки, а не активно задействовать формы и методы представительной демократии в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.<sup>43</sup>

## **Лекция №4 (2 часа) Тема: «Местное самоуправление и гражданское общество».**

### *1.4.1. Вопросы лекции*

- 1.Общественный элемент в системе местного самоуправления.
- 2.Общие принципы функционирования местного самоуправления и институтов гражданского общества.
3. Формы прямого волеизъявления населения, территориальное общественное самоуправление, иные общественные структуры при органах местного самоуправления как элементы гражданского общества.
- 4.Некоторые проблемы взаимодействия институтов гражданского общества с местным самоуправлением.

### *1.4.2.. Краткое содержание вопросов*

#### *1. Общественный элемент в системе местного самоуправления.*

Местное самоуправление это форма народовластия, т.е. одна из форм публичной власти. Именно поэтому нельзя отождествлять местное самоуправление с одним из элементов гражданского общества. Вместе с тем, местное самоуправление это и своеобразный мост между гражданским обществом и государством. Ситуационно местное самоуправление расположено таким образом, что приближенность к интересам и потребностям населения обеспечивает его адаптацию и более тесную связь с функционирующими в среде гражданского общества институтами.

Необходимо отметить, что в самой системе местного самоуправления уже имеется элемент гражданского общества в виде территориального общественного самоуправления (ТОС). Попытки принятия, с начало в 1998г., а затем в 2001г. отдельного федерального закона «Об общих принципах организации территориального общественного самоуправления» не увенчались успехом. Как было видно из содержания соответствующих законопроектов, территориальное общественное самоуправление пытались приравнять к другим общественным объединениям, распространив на органы территориального общественного самоуправления весь правовой режим организации и деятельности общественных объединений. По существу же общим между органами территориального общественного самоуправления и общественными объединениями является то, что: 1)возникают они в инициативном порядке в результате добровольного волеизъявления граждан; 2) регламентация их организации и деятельности осуществляется как нормативно-правовыми актами, так и внутренними нормативными документами, принимаемыми самими участниками этих объединений граждан; 3) принимаемые ими решения не носят публично-властного, юридически обязательного характера, а их исполнение не обеспечивается принудительной силой государства. Что касается

---

<sup>43</sup> Аналитический доклад. Реализация законодательства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и основные проблемы развития местного самоуправления в современной России //Местное самоуправление в современной России. М., 1998. С.188.

различий, которые не позволяют распространять на территориальное общественное самоуправление действие федерального закона от 19 мая 1995г. «Об общественных объединениях»,<sup>i</sup> и в то же время делают территориальное общественное самоуправление органической частью системы местного самоуправления, в том числе сближают территориальное общественное самоуправления с органами местного самоуправления, то к ним на основании федерального закона от 6 октября 2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>ii</sup> относятся: 1) территориальный принцип организации и вовлечения в деятельность ТОС заранее неопределенного круга людей, проживающих на соответствующей части территории поселения (п.3.ст.27); 2) «членство» и участие в деятельности ТОС во многом носит принудительный характер (можно, например, не участвовать в собраниях ТОС, но для того, чтобы не числиться даже в отсутствующих участниках собрания ТОС не достаточно воли самого участника, этого можно достичь, только сменив место жительства территории, где действует соответствующий ТОС) (п.п.4,6 ст.27); 3) в рамках деятельности ТОС всех жителей объединяют не частные, а публичные интересы (согласно п/п 1 п.8. ст.27 Закона органы ТОС представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории); 4) вся деятельность ТОС нацелена на решение вопросов местного значения, которые государство определило как предмет деятельности органов местного самоуправления (п.1.ст.27).

## *2. Общие принципы функционирования местного самоуправления и институтов гражданского общества.*

Не рассматривая в отдельности влияния каждой разновидности института гражданского общества на органы местного самоуправления, можно уже судя по вышеприведенным примерам взаимодействия органов местного самоуправления с политическими партиями и коммерческими организациями понять, что чрезмерная зависимость органов местного самоуправления от этих институтов отнюдь не способствует полноте и эффективности осуществления интересов местного населения. Отсюда вывод: рафинированное представление интересов местного населения в деятельности органов местного самоуправления возможно только при условии более жесткой привязки самих органов местного самоуправления к местному населению. Объективным условием для этого служит конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, который проявляется в самостоятельности полномочий органов местного самоуправления, не вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст.12 Конституции РФ), самостоятельном решении населением вопросов местного значения (ст.130), самостоятельном определении населением структуры органов местного самоуправления (ч.1.ст.131), учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (ч.2.ст.131), самостоятельном управлении муниципальной собственностью, формированием, утверждением и исполнением местного бюджета, установлением местных налогов и сборов (ч.1.ст.132), и др. В свою очередь, остальной комплекс нормативно-правовых актов по местному самоуправлению должен служить механизмом воплощения этого принципа и не только комплексно регулировать соответствующие отношения, но и стимулировать как органы местного самоуправления, так и местное население к более тесному и интенсивному взаимодействию при реализации предоставленных им прав по решению вопросов местного значения. В противном случае органы местного самоуправления, будучи организационно отделенными от системы органов государственной власти, могут стать частью корпоративной системы партийной, коммерческой, а то и криминальной организации.

## *3. Формы прямого волеизъявления населения, территориальное общественное самоуправление, иные общественные структуры при органах местного самоуправления как элементы гражданского общества.*

В отличие от органов местного самоуправления представляющих собой квинтэссенцию публичной власти местного самоуправления, формы прямого волеизъявления местного населения неоднородны. Не случайно в названии главы 5 федерального закона от 6 октября 2003г. №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

ции» говорится как о формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления, так и об участии населения в осуществлении местного самоуправления. Одни из этих форм, такие как местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан, можно считать формами непосредственной демократии, другие, - публичные слушания, собрания, конференции, опросы граждан, и т.п., следует расценивать как консультативные формы политической активности граждан. Если первые из них по своей природе тяготеют к формам публичной власти, то вторые, - к формам гражданского общества. Исходя из этого следует расценивать и степень интеграции гражданского общества и местного самоуправления через формы прямого волеизъявления местного населения. В первом случае возможности такой интеграции строго ограничены, а порядок их осуществления почти полностью регламентирован законодательством. Во втором случае эти возможности основаны на таком принципе, как «разрешено все то, что не запрещено». В качестве общих признаков этих двух форм прямого волеизъявления граждан выступают: 1) обязательная правовая регламентация процедур их осуществления; 2) не опосредованный характер воздействия воли каждого участника (жителя) на правовой результат; 3) предмет по которому осуществляется волеизъявление граждан, как правило, вопросы местного значения. Отличительными же признаками являются: 1) если формы осуществления местного самоуправления воздействуют на конечный правовой результат в императивном порядке, т.е. воля каждого обязательно воздействует на окончательный правовой результат, то формы участия в осуществлении местного самоуправления предполагают выработку промежуточного правового результата (в виде проекта) и в консультативном (необязательном) порядке воздействуют на этот результат; 2) в отличие от формы осуществления местного самоуправления участие населения в его осуществлении не предполагает персонифицированной фиксации участников прямого волеизъявления граждан, наличия кворума, специального контроля за соблюдением установленного регламента проведения мероприятий, и других обязательных условий и атрибутов императивных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

*4.Некоторые проблемы взаимодействия институтов гражданского общества с местным самоуправлением.*

Необходимо учесть, что взаимодействие местного самоуправления и гражданского общества не может сводиться только к противопоставлению публичных и общественных начал. В ряде случаев может возникнуть конкуренция между публичными интересами, которые возникают непосредственно в местном самоуправлении. Так, внедрение пропорциональной системы в выборы органов местного самоуправления умаляет значение ответственности этих органов перед местным населением, поскольку в данной ситуации становится уже не возможным отзыв депутатов местным населением, которое их избрало. Вместе с тем, практика формирования представительных органов местного самоуправления отдельных зарубежных стран (например, Финляндии) показывает, что интересы местного населения вполне гармонично уживаются с интересами политических партий, многие из которых имеют свои фракции в представительных органах местного самоуправления. Данное явление может быть объяснено с разных позиций. Возможно, что в странах с так называемой французской моделью местного самоуправления государственный компонент в компетенции органов местного самоуправления составляет такую значительную часть, что позволяет дифференцировать государственный интерес на микро уровне по позициям, составляющим политическую платформу политических партий. Представляется, что муниципальный уровень власти с его небольшими по сравнению с государственными ресурсами и возможностями – это все таки не то поле деятельности, где политические партии могут реализовать свои фундаментальные и крупномасштабные задачи государственного и общественного устройства. Не случайно в федеральном законе от 11 июля 2001г. «О политических партиях»<sup>iii</sup> предусмотрено создание только общенациональных партий с правом формирования своих региональных отделений в пределах территорий субъектов РФ (ст.3), а не территорий муниципальных образований. Это не значит, что вопросы организации и функционирования местного самоуправления в России не являются предметом, составляющим политический интерес партий, просто адекватным

статусу политических партий механизмом воплощения этого интереса служит их законотворческая деятельность (через депутатов являющихся членами этих партий в Государственной Думе РФ и законодательных (представительных) органах субъектов РФ). Таким образом, сам масштаб задач, решаемых политическими партиями, делает бессмысленным их участие в борьбе за депутатские места в представительных органах местного самоуправления, либо в формировании других выборных органов местного самоуправления.

Воздействовать и влиять на органы местного самоуправления могут и другие институты гражданского общества (предпринимательские организации и союзы, некоммерческие организации, негосударственные средства массовой информации, религиозные объединения и т.п.) Допустим, что местное самоуправление осуществляется в муниципальном образовании, где имеется, например, градообразующее частное предприятие. Ясно, что члены выборных органов местного самоуправления, если даже они не составляют большинства представителей этого предприятия, по меньшей мере, будут очень лояльны к руководству этого предприятия, что может быть объяснено финансово-экономической зависимостью муниципального образования от предприятия. Отсюда неизбежна трансформация интересов местного населения в интересы градообразующего предприятия, что не исключает их частичного совпадения. Неизбежны и негативные последствия такой интеграции выражающиеся в определенных уступках и исключениях, которые муниципальная власть вынуждена делать применительно к реализации производственных и коммерческих интересов градообразующего предприятия, которые находятся в противоречие с интересами всего местного населения.

## **Лекция №5 (2 часа) Тема «Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами»**

### *1.5.1. Вопросы лекции*

1. Теоретические и практические подходы к решению проблемы разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий.
2. Родовые признаки вопросов местного самоуправления.
3. Механизм разграничения полномочий государственных и муниципальных органов власти по вопросам местного значения.
4. Некоторые особенности разграничения предметов ведения и полномочий государственных и муниципальных органов власти.

### *1.5.2. Краткое содержание вопросов*

#### *1. Теоретические и практические подходы к решению проблемы разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий.*

Довольно жесткая привязка системы местного самоуправления к системе государственного управления, с одной стороны, делает местное самоуправление управляемым со стороны государства, с другой – мешает развивать собственный, присущий местному самоуправлению потенциал. Для того, чтобы системе местного самоуправления не была уготована роль вспомогательного государственного механизма, необходимо на участке взаимодействия между муниципальными и государственными органами четко и последовательно проводить линию между сферами их проявления. Это поможет решению сразу нескольких задач:

1) выделение собственной компетенции органов местного самоуправления усилит их ответственность за осуществление своих функций, сделает более эффективной работу всей системы местного самоуправления;

2) это позволит конкретизировать отношения, связанные с выполнением органами местного самоуправления государственных полномочий, усовершенствовать механизм их делегирования;

3) более четкие границы проявления местного самоуправления позволят оптимизировать структуру местного самоуправления и полномочия его органов;

4) после разграничения компетенции муниципальных и государственных органов будет легче и быстрее найти наиболее приемлемые формы их сотрудничества.

Применительно к решению общих вопросов государственных и муниципальных органов власти, введение конструкции “предметы совместного ведения” вряд ли оправдано. В таких вопросах местного значения, как организация, содержание и развитие муниципальных учреждений образования и здравоохранения, определенные участки управления (разработка стандартов образования, совершенствование диагностики и профилактики заболеваний, установление квалификационных требований и аттестация работников муниципальных учреждений образования и здравоохранения и т.п.) по объективным причинам просто недоступны для их регулирования со стороны муниципальных органов власти. В вопросах местного значения у государственных органов власти существуют свои собственные участки регулирования, которые не могут быть даже временно, до принятия соответствующих актов со стороны государственных органов, урегулированы органами местного самоуправления. Что касается таких аспектов управления этими учреждениями, как их материальное содержание, то здесь, в свою очередь, вряд ли оправдана система совместного с государством финансирования муниципальных учреждений (исключая кризисные финансовые ситуации).

Таким образом, вопросы местного значения даже при наличии в них большой доли государственного компонента не могут стать вопросами совместного ведения, поскольку здесь отсутствуют главные условия, при которых возможно наличие предметов совместного ведения, – это взаимозаменяемость субъектов регулирования и тождество внешних границ регулируемых отношений.

## *2. Родовые признаки вопросов местного самоуправления.*

Для российских федеральных законов, принятых в первой половине 90-х годов, характерно закрепление полномочий органов местного самоуправления в единстве с их предметами ведения, в результате чего отдельные такие полномочия носят слишком декларативный характер. Например, в статье 40 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, названной “компетенция в области культуры органов местного самоуправления”, устанавливается, что “к ведению органов местного самоуправления в области культуры относятся: осуществление государственной политики в области культуры на своей территории; регулирование в пределах своих полномочий и компетенции отношений собственности в области культуры”.<sup>44</sup> В отдельных случаях, например, в статье 6 Федерального закона “О гражданской обороне”<sup>45</sup> или в пункте 1 статьи 7 закона Российской Федерации “О вынужденных переселенцах”<sup>46</sup> полномочия органов местного самоуправления по перечисленным там вопросам указываются в совокупности с полномочиями государственных органов с указанием на то, что разграничение этих полномочий между ними осуществляется другими нормативными правовыми актами.

В подобного рода законах довольно сложно либо вообще невозможно выделить конкретные полномочия органов местного самоуправления, в связи с чем такие законы нуждаются в корректировке на предмет установления более четкого и ясного объема полномочий органов местного самоуправления, в реализации которых в соответствующих сферах деятельности заинтересовано государство.

В процессе нормотворческой деятельности по разграничению полномочий государственных и муниципальных органов власти необходимо учитывать и требования статей 71–73

---

<sup>44</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3172.

<sup>45</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 799; 2002. № 41. Ст. 3970.

<sup>46</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 52. Ст. 5110; 2000. № 33. Ст. 3348.

Конституции Российской Федерации по разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Полномочия органов местного самоуправления и государственных органов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации могут разграничиваться в законодательных актах субъектов Российской Федерации.

В отличие от ныне действующего, в новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г) уже отграниченный перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе, как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон (п.1.ст.18). То есть законом субъекта Российской Федерации уже не может устанавливаться дополнительно свой перечень вопросов местного значения. Аналогичного права у муниципальных образований вообще не предусматривается, так как нигде в законодательстве муниципальные образования прямо не уполномочены самостоятельно отграничивать вопросы местного значения от государственных дел. Вот здесь то возникает необходимость в выявлении способов разграничения предметов ведения. Первый способ, которым пользуются при разграничении предметов ведения компетентные государственные органы, – это перечисление вопросов местного значения, которые относятся к ведению муниципальных образований. Второй способ заключается в том, что компетентные государственные органы, не называя те или иные вопросы вопросами местного значения, предоставляют право их решения, а значит отнесения их к своей компетенции самим органам местного самоуправления. Так, в соответствии с п.2.ст.14, п.3.ст.15, п.2.ст.16 новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

То есть, если проследить цепочку логических операций по установлению возможности отнесения вопроса, не упомянутого новым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) среди вопросов местного значения, к ведению конкретного муниципального образования, то необходимо установить: 1) относится ли данный вопрос к компетенции государственных органов в соответствии с федеральными и региональными нормативными правовыми актами; 2) относится ли данный вопрос к ведению других муниципальных образований; 3) не исключен ли данный вопрос из ведения соответствующих органов муниципальных образований федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; 4) имеются ли для решения данного вопроса собственные материальные ресурсы и финансовые средства.

*3..Механизм разграничения полномочий государственных и муниципальных органов власти по вопросам местного значения.*

Идея создания и принятия так называемого “методического” закона по разграничению всех существующих и возможных предметов ведения и полномочий муниципальных и государственных органов власти хотя и привлекательна, но трудноосуществима по причине предполагаемого обилия в нем декларативных норм, которые свойственны скорее политическим или международным актам, чем обычным федеральным законам. Кроме того, такой закон должен опираться на базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», новая редакция которого еще не опробирована практикой его применения. Поэтому в качестве структуры проекта федерального закона о разграничении предметов ведения и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления можно было бы включить в него следующие положения и разделы: 1) общие принципы разделения предметов ведения и полномочий (принципы верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов; сочетание государственных

интересов и интересов местного населения; самостоятельности местного самоуправления; соответствия материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления и другие); 2) способы разграничения предметов ведения; 3) способы разграничения полномочий; 4) формы разграничения предметов ведения и полномочий; 5) порядок урегулирования споров по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий; 6) сфера применения данного закона.

*4. Некоторые особенности разграничения предметов ведения и полномочий государственных и муниципальных органов власти.*

Разграничение полномочий – это процедура производная от разграничения предметов ведения муниципальных и государственных органов власти. Поэтому при разграничении полномочий необходимо исходить из того, что: 1) полномочия органам местного самоуправления предоставляются в пределах вопросов ведения муниципальных образований; 2) в вопросах местного значения полномочия органов местного самоуправления определяются муниципальными образованиями самостоятельно, но с учетом требований действующего законодательства и других объективных факторов. К таким обязательным требованиям можно отнести: закрепление исключительных полномочий выборных представительных органов местного самоуправления; соблюдение муниципальными образованиями при определении полномочий органов местного самоуправления государственных стандартов; установление полномочий с учетом и с ориентацией на полномочия государственных органов в их общей сфере реализации; разграничение полномочий с учетом технологических циклов жизнеобеспечивающих отраслей экономики; структурирование полномочий по видам деятельности в соответствии со структурированием государственных органов по однородным видам деятельности. При разграничении полномочий необходимо установить запрет на отказ органов местного самоуправления от реализации тех полномочий, которые связаны с обеспечением реализации государственных полномочий, а также в области жизнеобеспечения граждан не ниже действующих государственных социальных стандартов.

## **Лекция №6 (2 часа) Тема «Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления»**

### *1.6.1. Вопросы лекции*

1. Делегирование и инкорпорация, как формы передачи государственных полномочий органам местного самоуправления.
2. Существующие правовые основы и проблемы делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления.
3. Пределы делегирования государственных полномочий, условия осуществления контроля за исполнением и основания прекращения делегированных государственных полномочий.
4. Основания и виды инкорпорации государственных полномочий органам местного самоуправления.
5. Факультативные государственные полномочия в компетенции органов местного самоуправления.

### *1.6.2.. Краткое содержание вопросов*

*1. Делегирование и инкорпорация, как формы передачи государственных полномочий органам местного самоуправления.*

В соответствии с ч.2.ст.132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Поскольку и государственные органы, и органы местного самоуправления представляют собой разновидности форм пуб-

личной власти, они не могут действовать изолированно друг от друга, а зачастую у них имеются общие сферы реализации полномочий, которые очень трудно поддаются разграничению. Первоначально Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержал нормы, согласно которым к вопросам местного значения соответствующего уровня муниципального образования относилось «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования (п.8.ч.1.ст.14; п.7.ч.1.ст.15; п.8.ч.1.ст.16), что указывало на вспомогательный характер действий муниципальных властей по отношению к действиям соответствующих государственных органов. Однако с принятием Федерального закона от 29.12.2004г. №199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» участие муниципалитетов в этой сфере управления было дополнено такими вопросами, как: организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защита населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований; организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений; осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.<sup>1</sup> Все это было сделано при том, что такие полномочия по аналогичным вопросам уже осуществляло Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий согласно своему Положению, утвержденному Указом Президента РФ от 11.07.2004г. №868.<sup>1</sup> Представляется, что с возложением на органы местного самоуправления, особенно поселенческого уровня, вышеуказанных государственных задач, был явно нарушен принцип соразмерности этих задач возможностям муниципальных образований, которые в отличие от соответствующих государственных органов не обладают необходимым для этого материальным, кадровым, властно-организационным и иным потенциалом.

## *2. Существующие правовые основы и проблемы делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления.*

В отдельных случаях, например, в ч.1.ст.7 Закона РФ (в редакции Федерального закона от 20.12.1995г. №202-ФЗ) «О вынужденных переселенцах» полномочия органов местного самоуправления по перечисленным там вопросам являются однотипными с полномочиями государственных органов, осуществляются в пределах соответствующих территориальных границ, а разграничение этих полномочий между государственными и муниципальными органами власти обеспечивается другими нормативными правовыми актами.<sup>1</sup> В подобного рода законах довольно сложно, либо вообще невозможно выделить конкретные полномочия органов местного самоуправления, в связи с чем такие законы нуждаются в корректировке на предмет установления более четкого и ясного объема полномочий органов местного самоуправления, в реализации которых в соответствующих сферах деятельности заинтересовано государство.

Несмотря на то, что и в Конституции РФ (ч.2.ст.132) и в Федеральном законе от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (глава 4) речь идет о наделении органов местного самоуправления **отдельными** (выдел.-А.У.) государственными полномочиями, делегирование этих государственных полномочий, судя по имеющейся законотворческой практике, не имеет характера вынуждения и исключительности, как это следует из понятия «отдельными».

Критерии, которые необходимо учитывать при выборе делегируемых государственных полномочий, названы в пункте 3 статьи 4 Европейской Хартии местного самоуправления: это соответствие государственных полномочий объему и природе поставленной задачи, требование эффективности и экономии, близость органа власти к населению.<sup>1</sup>



Более конкретно перечень вопросов, по которым возможно делегирование органам местного самоуправления государственных полномочий определен в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов Федеральным законом от 4 июля 2003г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».<sup>1</sup> Так, согласно пунктам 2 и 6 ст.26.3. Закона к ним относятся: формирования и содержания архивных фондов субъекта Российской Федерации; предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; создания и обеспечения охраны государственных природных заказников и памятников природы регионального значения; строительства и содержания автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения; социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, и т.д.

*3.Пределы делегирования государственных полномочий, условия осуществления контроля за исполнением и основания прекращения делегированных государственных полномочий.*

С целью выработки общей модели механизма делегирования государственных полномочий, в которой бы определялись основные подходы к этому регулированию, в том числе и по вопросу о пределах делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления, в отдельных субъекта федерации принимались так называемые методические законы. К примеру, в соответствии с законом Свердловской области от 24 декабря 1996 года № 59-ОЗ “О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области отдельными государственными полномочиями”<sup>1</sup> вопрос о пределах допустимости делегирования органами местного самоуправления государственных полномочий решался двумя путями: 1) установлением запрета наделять органы местного самоуправления полномочиями высших и иных органов государственной власти Свердловской области, если эти полномочия составляют исключительную компетенцию последних; 2) установлением принципов наделения государственными полномочиями при руководстве, которыми обеспечивается правомерность и целесообразность делегирования полномочий органам местного самоуправления. К таким принципам относятся: принцип передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, которые могут быть эффективно реализованы без ущерба для решения вопросов местного значения, принцип создания гражданам возможности для участия в государственном управлении, принцип сочетания областных и местных интересов и другие.

Вопрос о том, вправе ли органы местного самоуправления осуществлять правовое регулирование в пределах передаваемых им государственных полномочий, в принципе решается положительно. Как отмечается в п.5.ст.4 Европейской Хартии местного самоуправления, при делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

Говоря о пределах делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления нельзя не обратить внимания на положение ч.3.ст.19 Федерального закона от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому такие полномочия, как правило, могут осуществляться только органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Органы местного самоуправления городских и сельских поселений могут наделяться отдельными государственными полномочиями, если это установлено федеральным законом или законом субъекта РФ.

Еще одним аспектом проблемы пределов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является объем этих полномочий. Для эффективного выполнения собственных функций местного самоуправления должна существовать разумная пропорция между объемом собственных и государственных полномочий органов местного самоуправления.

Подводя итог всем рассуждениям по проблеме определения пределов делегирования органам местного самоуправления государственных полномочий, подчеркнем еще раз наиболее важные направления ее решения: 1) конкретизация разрешенных для делегирования органам местного самоуправления государственных полномочий, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ; 2) установление перечня запрещенных для делегирования органам местного самоуправления государственных полномочий; 3) установление общих принципов делегирования государственных полномочий; 4) установление Федеральным законом от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечня исключительных случаев, когда государственные полномочия могут делегироваться органам местного самоуправления городских и сельских поселений; 5) установление определенной пропорции делегированных государственных полномочий по отношению к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам местного значения, которую не могут превышать государственные органы при таком делегировании.

#### *4. Основания и виды инкорпорации государственных полномочий органам местного самоуправления.*

Помимо делегируемых и факультативных государственных полномочий действующим законодательством предусмотрен еще один способ включения государственных полномочий в компетенцию органов местного самоуправления, который осуществляется в императивном порядке без специальной процедуры их передачи (наделения). Федеральный или региональный законодатель в этом случае просто закрепляет в соответствующих законах государственные полномочия за органами местного самоуправления, как будто это собственные полномочия органов местного самоуправления. Обнаружить в законодательстве такие государственные полномочия органов местного самоуправления можно путем их идентификации с установленной в законах государственной функцией и путем установления отсутствия какой-либо связи с вопросами местного значения, предусмотренными статьями 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В России включение большинства таких полномочий в компетенцию органов местного самоуправления в 90-е годы прошлого столетия произошло де-факто, как результат замены системы местных государственных органов в лице городских, районных, районных в городах, сельских и поселковых Советов народных депутатов и их исполкомов на соответствующие органы местного самоуправления, поскольку одномоментным образом весь огромный массив советского законодательства, закреплявшего государственные полномочия за местными органами власти, пересмотреть было не возможно. Несмотря на то, что Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривает прямого включения государственных полномочий в компетенцию органов местного самоуправления, судя по отдельным ныне действующим федеральным законам практика такого порядка «наделения» органов местного самоуправления государственными полномочиями продолжается и сейчас. Так, в соответствии со ст.303 Трудового кодекса РФ от 30.10.2001г. №197-ФЗ на органы местного самоуправления возлагается регистрация трудовых договоров работников с работодателями – физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями.<sup>1</sup> Согласно п.10.ст.12 Жилищного кодекса РФ от 29.12.2004г. №188-ФЗ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений относится определение условий и порядка переустройства и перепланировки жилых помещений, согласно пунктов 7, 9.1. ст.14 на органы местного самоуправления возлагается обязанность по согласованию переустройства и перепланировки жилых помещений, а также определение порядка получения документа подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и перепланировки жилых помещений.<sup>1</sup> В соответствии с п.1.ст.23 Федерального закона от 04.05.1999г. №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» органы местного самоуправления организуют государственный мониторинг атмосферного воздуха.<sup>1</sup> Сравнительно недавно в императивном порядке без всякой

передачи возложены на органы местного самоуправления полномочия по нотариальному учету и оформлению наследственного имущества, осуществлению нотариальных действий,<sup>1</sup> по учету личных подсобных хозяйств.<sup>1</sup>

На практике это может привести к весьма существенным осложнениям. Так, в приведенных выше федеральных законах ни слова не говорится об источниках финансирования реализации возложенных законами на органы местного самоуправления полномочий. То есть получается, что муниципальные органы должны самостоятельно изыскивать у себя резервы и источники на реализацию этих полномочий. При этом никаких оснований для обращения за предоставлением средств из государственного бюджета у органов местного самоуправления не имеется, поскольку полномочия эти официально, как это положено по Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, этим органам не делегировались. Такую позицию занимают и судебные органы, которые привлекают муниципальные органы к ответственности за невыполнение возложенных на них федеральным законодателем государственных полномочий, в частности, по обеспечению отдельных прав граждан, не ставя реализацию переданных полномочий в зависимость от наличия либо отсутствия у муниципальных образований материальных и финансовых средств.

Выход из этого положения виден только один, - это приведение федеральных законов, которыми государственные полномочия инкорпорируются в компетенцию органов местного самоуправления в соответствии с главой 4 Федерального закона от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В настоящее время примерами исправления указанной ситуации могут служить Федеральный закон от 28.03.1998г. №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;<sup>1</sup> Федеральный закон от 20.08.2004г. №113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»,<sup>1</sup> и др., где уже признается, что соответствующие полномочия, которыми наделены органы местного самоуправления являются государственными, устанавливается порядок финансового обеспечения этих полномочий из федерального бюджета.

#### *5. Факультативные государственные полномочия в компетенции органов местного самоуправления.*

Следует отметить, что кроме данного конституционного способа передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, механизм которого конкретизирован в главе 4 Закона 2003г. существуют и другие возможности «нагрузить» органы местного самоуправления государственными полномочиями. В отношении такого рода государственных полномочий в ч.4.ст.20 Закона говорится, что это относится к тем случаям, когда федеральные законы предусматривают право (*т.е. возможность* – А.У.) органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий. При этом данные федеральные законы могут содержать положения, предусматривающие: 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий; 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий. Еще одним условием является их осуществление только за счет собственных доходов местных бюджетов.

Действующее федеральное законодательство представлено достаточно многочисленными примерами осуществления органами местного самоуправления таких факультативных государственных полномочий. Это касается права: участия органов местного самоуправления в осуществлении деятельности по опеке и попечительству (п.4.ч.1.ст.14-1; п.3.ч.1.ст.15-1; п.4.ч.1.ст.16-1 Федерального закона от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; осуществления полномочий по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (ст.7 Федерального закона от 30.04.1999г. №82-ФЗ «О гарантиях коренных малочисленных народов Российской Федерации»);<sup>1</sup> установления в пределах своих полномочий дополнительных социальных гарантий и компенсаций военнослужащим,

гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей (п.5.ст.1 Федерального закона от 27.05.1998г. №76-ФЗ «О статусе военнослужащих»);<sup>1</sup> осуществления поддержки садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений (ст.35 Федерального закона от 15.04.1998г. №66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан»);<sup>1</sup> и др. В подобных случаях государство не снимает с себя ответственности за осуществление этих полномочий, но дополнительное участие в этом органов местного самоуправления требует координации их действий.

## **Лекция №7 (1 час) Тема «Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами»**

### *1.7.1. Вопросы лекции*

1. Практика федеральной и региональной поддержки и взаимодействия государственных органов с местным самоуправлением, ее достоинства и недостатки.
2. Классификация форм взаимодействия государственных и муниципальных органов власти по волевому признаку (добровольная, явочная, дискреционная).

### *1.7.2. Краткое содержание вопросов*

#### *1. Практика федеральной и региональной поддержки и взаимодействия государственных органов с местным самоуправлением, ее достоинства и недостатки.*

Не менее важными, чем вопросы идентификации местного самоуправления, с точки зрения повышения его роли в общественных процессах, являются вопросы интеграции органов местного самоуправления с государственными органами власти для решения их общих задач. В своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года Президент Российской Федерации В.В. Путин отмечал: “Мы создали “острова” и отдельные “островки” власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия”.<sup>1</sup>

Среди этих довольно сложных и противоречивых отношений между органами государственной и муниципальной власти объективно существуют взаимосвязи, которые обуславливают характер этих отношений. Так, например, между органами государственного регионального и муниципального управления выделяются такие типы взаимосвязи, как: а) государственная поддержка местного самоуправления; б) координация и сотрудничество (информационный обмен, совместные заседания, согласительные процедуры, договоры, представительства (консультативные органы) при органах регионального управления, право законодательной инициативы, право на обращение в региональные органы); в) контроль за местным самоуправлением.<sup>1</sup>

Для решения общих задач более приемлемым является создание совместных рабочих органов, функционирующих на временной, консультативной основе.

Иногда в решении одноименных вопросов взаимодействие, как таковое, между органами государственной власти и органами местного самоуправления отсутствует, но объективно требуется единый подход и единый алгоритм их решения. В этом случае интеграция действий органов государственной и муниципальной власти достигается путем принятия общего для этих органов нормативного правового акта, который регламентирует их однотипные полномочия в определенной сфере деятельности. К образцам такого рода законодательных актов относится, в частности, Закон Волгоградской области от 20 октября 2000 г. № 448-ОД “О поддержке органами государственной власти и местного самоуправления молодых семей в улучшении жилищных условий на территории Волгоградской области”,<sup>1</sup> Закон Сахалинской области от 24 мая 2000г. № 180 (в ред.от 09.07.2001 г. № 276) “О порядке введения и

оказания платных услуг государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями”<sup>1</sup>.

*2. Классификация форм взаимодействия государственных и муниципальных органов власти по волевому признаку (добровольная, явочная, дискреционная).*

В целом, взаимодействие государственных и муниципальных органов власти в зависимости от условия проявления воли сторон может носить добровольный, явочный и дискреционный характер.

К формам добровольного взаимодействия относятся различного рода соглашения между органами местного самоуправления и государственными органами по вопросам их совместной деятельности. Особенность этой формы взаимодействия заключается в том, что основанием для ее возникновения является исключительно воля сторон (в частности, это характерно для гражданско-правовых отношений, где стороны выступают на основе принципов равноправия и свободы волеизъявления сторон).

Форма явочного взаимодействия предполагает наличие определенных рамок взаимодействия (например, программ, концепций и т.п.), в пределах которых каждая из сторон самостоятельно реализует свои полномочия для достижения общей цели и решения общей задачи, юридически не согласовывая их с другой стороной. В этом случае и органы местного самоуправления, и государственные органы находятся в функциональной зависимости друг от друга, при этом сохраняя независимость в своих действиях по реализации возложенных на них полномочий.

Дискреционная форма взаимодействия возникает по усмотрению одной из сторон, которая обладает в отношении другой стороны по определенным действующим законодательством вопросам властными полномочиями. В большинстве случаев такие дискреционные формы взаимодействия возникают вследствие осуществления органами государства своих контрольных и надзорных полномочий в отношении органов местного самоуправления по вопросам: а) нарушения органами местного самоуправления действующего законодательства; б) обеспечения интересов государственных органов по делегированным органам местного самоуправления государственным полномочиям; в) контроля за целевым использованием выделенных муниципальным образованием государственных средств; г) государственного регистрационного учета муниципальных образований и регистрации их уставов; д) представления органами местного самоуправления в государственные органы предусмотренной действующим законодательством информации и другим.

Нарушение органами местного самоуправления действующего законодательства влечет применение к ним компетентными государственными органами мер юридической ответственности. Взаимодействие государственных и муниципальных органов власти по делегированным органам местного самоуправления государственным полномочиям со стороны государственных органов может выражаться в осуществлении контроля за этой реализацией не только с точки зрения правомерности, но и целесообразности. Вместе с тем нельзя утверждать, что данная сфера взаимоотношений охватывается только дискреционными формами взаимодействия. Содействие государственных органов органам местного самоуправления в виде создания необходимых условий для реализации делегированных полномочий, оказание консультативных услуг, методического и кадрового обеспечения относятся скорее к явочной форме взаимодействия.

## **Лекция №8 (1 час) Тема «Оценка эффективности деятельности местного самоуправления местного самоуправления»**

### *1.8.1. Вопросы лекции*

1. Анализ содержания нормативно-правовых основ оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

2. Критерии оценки эффективности деятельности местного самоуправления.

3. Структурная оптимизация органов местного самоуправления, правотворческая деятельность муниципальных образований, информационная открытость деятельности органов местного самоуправления, степень участия населения в их деятельности, как индикаторы оценки эффективности деятельности местного самоуправления.

### *1.8.2. Краткое содержание вопросов*

#### *1. Анализ содержания нормативно-правовых основ оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.*

Рассмотрим виды деятельности органов местного самоуправления, индикаторы ее оценки и критерии эффективности согласно Указу Президента РФ от 28.04.2008г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».<sup>1</sup> Аналогичный по своему характеру Указ Президента РФ от 28.06.2007г. №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> уже прошел соответствующую практическую апробацию. В информации поступающей в Совет Федерации Федерального Собрания РФ из субъектов РФ отмечаются следующие его недостатки: указ содержит ряд отсылочных норм; указ не содержит критериев, по которым можно оценить степень эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти; указ не учитывает того, что ряд экономических показателей лишь косвенно зависят от деятельности исполнительных органов государственной власти конкретного субъекта Федерации; и др.<sup>1</sup> Думается, что подобные недостатки характерны и для Указа Президента РФ от 28.04.2008г. №607. По своему целевому назначению показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, перечень которых утвержден данным Указом имеют социально-экономический характер: доля амбулаторных учреждений, имеющих медицинское оборудование в соответствии с табелем оснащения; число субъектов малого предпринимательства в расчете на 10000 человек населения; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, и т.п. Данные показатели отражают количественные и качественные аспекты предоставления населению муниципального образования медицинских, образовательных, жилищных и иных услуг, что и служит индикаторами оценки деятельности органов местного самоуправления. К стати сказать, общественная (общественно-хозяйственная) теория местного самоуправления, на основе которой в России в 19 веке проводилась земская реформа, в качестве главного назначения местного самоуправления предполагала именно заведование делами местного хозяйства.<sup>1</sup> В современной законодательной транскрипции местное самоуправление также включает в себя решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения (ч.2.ст.1. Федерального закона от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее, Закон 2003), которые в основном относятся к социально-экономической сфере. Анализируя содержание самого Перечня для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, следует обратить внимание на следующие аспекты: 1) связь показателей с вопросами местного значения; 2) связь показателей с полномочиями органов местного самоуправления; 3) коэффициент зависимости результатов показателей от принятых органами местного самоуправления решений; 4) коэффициент корреляции решений органов местного самоуправления по отношению к соответствующим решениям государственных органов власти; 5) характер количественных показателей; 6) характер качественных показателей; 7) критерии эффективности показателей.

#### *2. Критерии оценки эффективности деятельности местного самоуправления.*

Как известно сами органы местного самоуправления не предоставляют услуги и не производят работы необходимые населению, они лишь принимают управленческие решения, обеспечивающие осуществление соответствующих услуг и работ. В этой связи, такой показатель Перечня, как доля населения, охваченного профилактическими осмотрами, скорее зависит не от органа местного самоуправления, а от работников муниципальных медицинских учрежде-

ний, непосредственно осуществляющих эти профилактические осмотры. Но поскольку муниципальная власть рассматривается в единстве ее муниципальных органов, учреждений и предприятий, органы местного самоуправления должны нести ответственность не только за свои собственные управленческие решения, но и за деятельность подведомственных им предприятий и учреждений. Вместе с тем, при оценке деятельности органов местного самоуправления нельзя игнорировать объективно существующую разную степень (коэффициент) зависимости результатов показателей от принятых органами местного самоуправления решений. Так, число случаев смерти лиц в возрасте до 65 лет, детей до 18 лет (п.3.) вряд ли можно напрямую связывать с эффективностью управленческой деятельности органов местного самоуправления, поскольку есть экологически неблагоприятные территории; отдаленные, «брошенные» села, где остались доживать свой век одни старики; проблемы дефицита оказания высокотехнологичной медицинской помощи; и др., которые не под силу решить даже всему государству, а не то, что органам власти отдельных муниципальных образований.

Эффективность деятельности органов местного самоуправления по представленным в Перечне показателям должна определяться как на основе количественных, так и качественных показателей. Большинство показателей Перечня относится к количественным показателям. Применительно к государственной службе их принято называть показателями физического результата – число отремонтированных дорог, объем собранного мусора, очищенной воды и т.п.<sup>1</sup> Количественные показатели могут указывать не только на физический результат решения тех или иных вопросов местного значения, но и на степень оптимизации затрат по их решению. Так, согласно Перечня такими показателями являются: отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников муниципальных учреждений к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа (муниципального района) (п.1.); доля организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами и (или) оказание услуг по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, участие субъекта РФ и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25%, от общего числа организаций, осуществляющих данные виды деятельности на территории городского округа (муниципального района) (п.23). Ряд показателей перечня стимулируют процесс коммерциализации предоставления муниципальных услуг, техническое перевооружение и другие прогрессивные направления развития, которые освобождают аппарат муниципального управления от излишних функций, удешевляют и делают более качественными сами услуги, это: п.24. Доля объема отпуска коммунальных ресурсов, счета за которые выставлены по показаниям приборов учета; п.27 Доля муниципальных автономных учреждений от общего числа муниципальных учреждений (бюджетных и автономных) в городском округе (муниципальном районе); п.28. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, переведенных: на нормативное подушевое финансирование; на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат; п.29. Доля муниципальных медицинских учреждений: применяющих медико-экономические стандарты оказания медицинской помощи; переведенных на оплату медицинской помощи по результатам деятельности; и др.

В Концепции административной реформы отражены организационные моменты, которые в конечном счете влияют на результаты деятельности местного самоуправления, поскольку они связаны с оптимизацией структуры и функций аппарата управления, использования им управленческого потенциала гражданского общества, приближения деятельности аппарата к интересам и потребностям населения. В связи с этим, например, в качестве индикатора уровня соблюдения законности и отсутствия коррупции в деятельности органов местного самоуправления должны быть не только показатели отмененных в судебном порядке незаконных актов органов местного самоуправления, число привлеченных к административной и уголовной ответственности должностных лиц местного самоуправления, обвиненных в соответствующих правонарушениях, но и показатели внедрения антикоррупционных мер,

предусмотренных вышеуказанной Концепцией, среди которых: внедрение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупционность; деперсонализация взаимодействия муниципальных служащих с гражданами и организациями, в частности путем введения системы «одного окна» и системы электронного обмена информацией; детальная регламентация процедуры взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями государственных услуг) – стандарты муниципальных услуг (*административные регламенты – А.У.*); деление административно-управленческих процедур на стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля; ротация должностных лиц.

Важными индикаторами эффективности деятельности органов местного самоуправления являются показатели оптимизации их структурных подразделений, которые должны включать в себя показатели: соответствия структуры и штатного расписания органов местного самоуправления вопросам местного значения, которые призваны решать эти органы, отсутствия избыточных функций отраслевых (функциональных) и территориальных органов, а также дублирования функций двумя и более органами местного самоуправления.

Местное самоуправление – это своеобразный мост между гражданским обществом и государством. Ситуационно местное самоуправление расположено таким образом, что приближенность к интересам и потребностям населения обеспечивает его адаптацию и более тесную связь с функционирующими в среде гражданского общества институтами. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах названы конкретные механизмы повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества, среди которых:

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;
- создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

## **Лекция №9 (1 час) Тема «Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления»**

### *1.9.1. Вопросы лекции*

1. Обязательные и факультативные полномочия органов местного самоуправления.
2. Дифференциация вопросов местного значения в зависимости от степени участия в их нормативно-правовом регулировании органов местного самоуправления.
3. Оптимизация видов полномочий органов местного самоуправления.
4. Структурная оптимизация полномочий.
5. Оптимизация объема полномочий.
6. Оптимизация способов, форм и режима реализации полномочий.
7. Территориальная оптимизация местного самоуправления.

### *1.9.2. Краткое содержание вопросов*



### *1. Обязательные и факультативные полномочия органов местного самоуправления.*

Особенностью российского законодательства о местном самоуправлении является то, что в нем не предусмотрено разделение полномочий органов местного самоуправления на обязательные и факультативные, несмотря на то, что в дореволюционной России оно существовало. Сейчас во многих странах мира такое разделение полномочий тоже имеет место. Так, например, в Финляндии полномочия, установленные для органов местного самоуправления законами, являются обязательными, от них нельзя отказаться, так как через эти полномочия удовлетворяются жизненно важные потребности населения. Государство обычно устанавливает минимальные стандарты основанных на таких функциях услуг населению, следит за их исполнением, гарантируя тем самым определенную защиту населения в случае неэффективности действия или же бездействия местных властей. Другая часть полномочий (услуг), входящих в компетенцию органов местного самоуправления, осуществляется ими на добровольной основе, как правило, не устанавливается сверху, а разрабатывается непосредственно на местах.<sup>1</sup> Кроме того, существуют также полномочия, непосредственно вытекающие из данных сверху поручений.<sup>1</sup>

Хотя в России подразделение полномочий органов местного самоуправления на обязательные и факультативные не принято, целесообразность подобного институционального подразделения этих полномочий вызывается следующими соображениями:

во-первых, таким путем будет определена зона интересов государства, в которой при строгом соблюдении конституционного принципа невмешательства в деятельность органов местного самоуправления со стороны государственных органов государство сможет в законодательном порядке направлять деятельность органов местного самоуправления в своих интересах, закреплять особую ответственность этих органов за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязательных полномочий;

во-вторых, с ориентацией на реализацию обязательных полномочий можно будет формировать государственные социальные стандарты и рассчитывать минимальные местные бюджеты;

в-третьих, для самих органов местного самоуправления таким путем будут определены приоритеты в их собственной деятельности.

Деление полномочий на обязательные и факультативные конечно не может не иметь некоторую условность. Элемент факультативности будет наличествовать и при реализации так называемых обязательных полномочий, если речь идет, например, о дополнительных услугах, сверх государственных социальных стандартов, которые осуществляются по инициативе самих органов местного самоуправления. Может случиться и так, что сфера негосударственных интересов, где реализуются факультативные полномочия органов местного самоуправления, на каком-то этапе реализации или в какой-то период времени вдруг начнет представлять государственный интерес,<sup>1</sup> с точки зрения положительного опыта, который целесообразно поддержать и распространить на муниципальные образования всей России. Но данное рассуждение лишь показывает необходимость взвешенного подхода к вопросу о разделении полномочий на обязательные и факультативные, не отрицая необходимость самого такого деления.

### *2. Дифференциация вопросов местного значения в зависимости от степени участия в их нормативно-правовом регулировании органов местного самоуправления.*

Если деление выполняемых органами местного самоуправления государственных полномочий на обязательные и факультативные неприемлемо, поскольку все эти полномочия для органов местного самоуправления являются обязательными, то в собственной компетенции такое положение весьма возможно и даже необходимо для оптимизации статуса местного самоуправления, выявления приоритетных направлений и участков его деятельности с учетом ограниченных финансовых и материальных возможностей. В целом выявление приоритетов и оптимизация деятельности местного самоуправления может быть представлено в выборе между различными видами и сферами деятельности местного самоуправления (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д.) и в выборе между различ-

ными участками управления в каждой отдельной сфере деятельности. Такая дифференциация вопросов местного значения с целью их оптимизации требует соответствующей корректировки Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.), соответственно статей 14, 15, 16). Суть этой корректировки, по нашему мнению, должна сводиться к следующей классификации вопросов местного значения на определенные виды в зависимости от степени участия государства в их регулировании: 1) вопросы, где органы местного самоуправления осуществляют вспомогательные функции в предусмотренных законодательством рамках для решения общих с государственными органами задач (охрана общественного порядка, участие в охране окружающей среды, обеспечение противопожарной безопасности и др.). Особенностью этой сферы реализации полномочий органов местного самоуправления является то, что сам механизм решения этих вопросов как для государственных органов, так и для органов местного самоуправления определяется государством в законодательных актах. Естественно, что проявление самоорганизации местного самоуправления в решении этих вопросов должно быть минимальным и не допускать каких-либо корректировок указанного механизма или создания альтернативных механизмов. В то же время степень автономности органов местного самоуправления в решении этих вопросов должна быть такова, чтобы не допускать включения органов местного самоуправления непосредственно в государственный аппарат и обеспечивать их собственную ответственность за порученную функцию управления; 2) вопросы, где органам местного самоуправления предоставляется возможность создания своего собственного механизма их решения, исходя из выделенных им законодательством в соответствующих предметах ведения участков управления (организация, содержание и развитие муниципальных учреждений образования, здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения, контроль за использованием земель на территории муниципального образования, обеспечение социальной поддержки и содействия занятости населения и др.); 3) вопросы, где юридическая самостоятельность местного самоуправления сочетается с технологической зависимостью от государства и его структур ( энерго-, газо-, тепло- и водоснабжение и канализация, муниципальное дорожное строительство, регулирование планировки и застройки муниципальных образований и др.), что ограничивает возможности правового регулирования органов местного самоуправления по этим вопросам. Это могут быть также вопросы, где требуется регулировать какие-то детали правоотношений, обусловленные либо особенностями самого механизма решения вопросов, либо особенностями условий и специфики его проявления в соответствующих муниципальных образованиях (например, создание условий для жилищного и социально-культурного строительства, создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования и др.); 4) вопросы, в решении которых органы местного самоуправления обладают относительно полной свободой и самостоятельностью как в принятии решений по этим вопросам, так и в нормативно-правовом регулировании порядка их решения (владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, местные финансы, комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений и др.).

### *3. Оптимизация видов полномочий органов местного самоуправления.*

Не менее важной по сравнению с содержательной является организационно-территориальная оптимизация полномочий органов местного самоуправления. Вид полномочия – это один из способов его внешней объективации. При оптимизации полномочий органов местного самоуправления по их видам формально выбор видов полномочий обусловлен, с одной стороны, вопросами ведения муниципальных образований, с другой стороны, этот выбор обусловлен конкретными формами деятельности муниципальных органов (правотворческой, правоприменительной, распорядительной, исполнительной, контрольной, учетной и т.д.). Так же, как и у государственных органов, у органов местного самоуправления существуют органы общей и специальной компетенции. Если органы местного самоуправления общей компетенции уполномочены принимать решения по всему спектру вопросов, то органы специальной

компетенции принимают решения только по тем вопросам, которые соответствуют их отраслевой принадлежности. Виды полномочий органов местного самоуправления определяются в уставах и других нормативных правовых актах муниципальных органов.

Среди формально закрепляемых полномочий могут существовать и такие, которые на практике не реализуются, потому как закреплялись они, как правило, “с запасом на будущее”. В этой связи уставы и иные нормативные правовые акты муниципальных образований не являются показателем, по которому можно судить о видах полномочий, фактически реализуемых органами местного самоуправления, тем более, что во многих муниципальных образованиях они принимаются по трафаретам, разрабатываемым для них соответствующими государственными органами власти. Поэтому виды полномочий органов местного самоуправления каждого отдельного муниципального образования должны определяться ими самостоятельно, исходя из: а) наличия объектов регулирования; б) наличия бюджетных и иных материальных средств, предназначенных для осуществления полномочий; в) наличия квалифицированных кадров для реализации полномочий и других факторов.

#### *3.4. Структурная оптимизация полномочий.*

Наряду с проблемой внешней оптимизации видов полномочий органов местного самоуправления не менее важной представляется и внутренняя, структурная оптимизация полномочий. Наибольшее значение в этой связи имеет взаимоотношение между двумя основными компонентами системы органов местного самоуправления: главой и представительным органом муниципального образования..

Представляется, что по прерогативам выборных представительных органов местного самоуправления, таким, как утверждение местного бюджета, установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью и другим, в региональном и местном правотворчестве должны быть выдержаны соответствующие “федеральные государственные стандарты”, исключающие всякие злоупотребления этими полномочиями со стороны главы муниципального образования.

Что касается других вопросов, связанных с оптимизацией структурирования полномочий органов местного самоуправления, то каждый муниципалитет самостоятельно определяет структуру своего аппарата, то есть решает, какие постоянные комиссии представительного органа или комитеты, управления и отделы администрации необходимо иметь для эффективного решения задач местного самоуправления.

Структурирование полномочий осуществляется по результатам обратной связи с управляемым объектом и меняется в зависимости от изменения характера решаемых задач. Во многом процессы структурирования полномочий органов местного самоуправления связаны с изменением действующего законодательства, поскольку как бы ни было независимо местное самоуправление, оно всегда реагирует на любые изменения внутренней государственной политики. Вместе с тем отдельные законодательные акты довольно превратно понимаются муниципалитетами, которые с выгодой для себя, но не в интересах дела пытаются их использовать для изменения структуры своих органов.

#### *3.5. Оптимизация объема полномочий.*

Теоретически объем полномочий органов местного самоуправления, по нашему мнению, определяется территориальным уровнем, на котором функционируют данные органы, силой и насыщенностью управленческого полномочия элементами внешнего воздействия на управляемый объект, а также количеством объектов, на которые осуществляется управленческое воздействие. Сила управленческого полномочия проявляется в том, насколько значительно должно измениться под воздействием реализации этого полномочия поведение управляемого объекта. Насыщенность элементами внешнего воздействия определяется тем, по какому количеству параметров изменяется поведение управляемого объекта.

Представляется, что в системе органов местного самоуправления целесообразно с целью оптимизации объема полномочий этих органов так же, как и в системе органов государственного управления, сохранить деление управленческих органов на органы общей и специальной компетенции. Это необходимо для того, чтобы органы общей компетенции, обладая

универсальным объемом полномочий, компенсировали бы в необходимых случаях недостаток объема полномочий органов специальной компетенции. Назначение органов общей компетенции состоит и в том, чтобы предохранить управленческое воздействие от возможных перекосов и несогласованности, сделать его системным и комплексным.

Сама цель оптимизации объема полномочий органов местного самоуправления заключается в том, чтобы найти нужную пропорцию этого объема. С одной стороны, объем полномочий органа местного самоуправления должен быть достаточен для эффективного осуществления возложенной на него функции и не требовал бы для этого подключения других муниципальных или государственных органов. С другой стороны, важно закрепить такой объем полномочий, который бы не позволял ими злоупотреблять и не вынуждал управляемый объект производить в результате этого управления нерациональные или неадекватные цели управления действия.

### *3.6. Оптимизация способов, форм и режима реализации полномочий.*

Способ, как система действий, применяемых при реализации полномочий органов местного самоуправления, включает в себя как правовые, так и не правовые механизмы. Суть содержания правовых механизмов, на наш взгляд, сводится к методам реализации полномочий (императивный, диспозитивный, рекомендательный, поощрительный и т.п.). К не правовым способам относится вся остальная, не урегулированная правом, но необходимая для реализации полномочий организационно-распорядительная и организационно-исполнительная деятельность органов местного самоуправления. При оптимизации способов реализации полномочий органов местного самоуправления необходимо учитывать довольно много факторов, но, как и при оптимизации других элементов деятельности органов местного самоуправления, их надо делить на две части: подверженные и не подверженные нормативно-правовому регулированию. Применительно к каждой типичной ситуации, которая требует управленческого решения, в действующем законодательстве определена совокупность действий уполномоченного органа, которые в зависимости от ситуации могут иметь властно-приказной (императивный), инициативно-корпоративный (диспозитивный), рекомендательный или поощрительный характер. Вторая, не правовая составляющая управленческого решения – это то, что можно учесть только в конкретной ситуации, исходя из материальных, организационных, кадровых и иных условий реализации.

Представляется, что в вопросах правотворческой деятельности органов местного самоуправления при выборе форм реализации их полномочий необходимо руководствоваться теми же правилами, которые применяются к деятельности государственных органов, а именно: использовать нормативно-правовую форму для своих актов исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления могут только в случаях, когда они принимаются на основе и в соответствии с нормативными правовыми актами муниципальных представительных органов, и только по вопросам, которые не входят в исключительную компетенцию последних.

Выбор постоянного режима реализации полномочий должен быть обусловлен характером этих полномочий. Следует отметить, что большинство из них реализуется органами местного самоуправления именно на постоянной основе (за исключением таких, как: организация проведения выборов представительных органов местного самоуправления; реализация полномочий, которые обусловлены введением чрезвычайного положения, и другие). Плановая и внеплановая реализация полномочий органов местного самоуправления характерна только для тех из них, чья деятельность осуществляется на плановой основе.

Полномочия, которые реализуются по мере возникновения фактического состава, связаны обычно с обращением граждан или юридических лиц в компетентный орган по вопросам, которые этот орган уполномочен разрешать, либо с возникновением юридических обстоятельств, которые неминуемо требуют от этого органа реализации своих полномочий. Возможно и сочетание этих юридических фактов.

Вопрос об оптимизации режима реализации полномочий органов местного самоуправления также во многом связан с развитием самоуправленческих начал в лице населения и тер-

риториальных органов общественного самоуправления. Целесообразно как на постоянной, так и на временной основе, как в плановом, так и во внеплановом порядке привлекать население и общественность к реализации полномочий органов местного самоуправления, тем самым снижая напряжение деятельности управляющего муниципального органа и оптимизируя режим использования его полномочий.

#### *1.7. Территориальная оптимизация местного самоуправления.*

Полномочия органов местного самоуправления могут быть ограничены, либо, наоборот, расширены за счет специального статуса муниципальных образований, устанавливаемого действующим законодательством. Так, ограничения в виде возложения дополнительных обязанностей по обеспечению определенных государственных функций возлагаются на органы местного самоуправления отдельных муниципальных образований в соответствии с законами Российской Федерации “О государственной границе Российской Федерации”, “О закрытом административно-территориальном образовании”.<sup>1</sup> В связи с необходимостью обеспечения интересов национальных меньшинств органам местного самоуправления муниципальных образований, созданных в пределах границ национальных районов, поселков и сельсоветов, предоставлены дополнительные гарантии, установленные еще законом СССР “О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР”.<sup>1</sup>

В целом же в научной литературе в вопросе о территориальной оптимизации муниципальных образований приводятся как социально-экономические критерии, так и критерии, касающиеся должного функционирования местного самоуправления как власти. Исходя из критериев первого вида, принципами определения границ муниципальных образований должны быть: 1) достаточность потенциала территорий для формирования благоприятной жизненной среды и возможности ее освоения; 2) доступность для людей необходимых им сфер приложения труда, услуг; 3) наличие поселенческого центра; 4) согласование границ с периферийными поселениями.<sup>1</sup> На основании же второго вида критериев необходимо: 1) максимально возможная локализация территории муниципального образования, исходя из главной цели самоуправления – реализации интересов территориального коллектива. С увеличением территории осознание общих интересов причастности к их реализации, эффективность самоорганизации, являющейся неотъемлемой частью самоуправления, снижается; 2) подконтрольность органов и должностных лиц местного самоуправления, способность населения оперативно реагировать на действия местной власти сводится к максимальной ограниченности территории муниципального образования; 3) близость и доступность для удовлетворения потребностей населения местонахождения органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и организаций также напрямую зависит от величины территории муниципального образования.<sup>1</sup>

### **Лекция №10 (1 час) Тема «Оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления»**

#### *1.10.1. Вопросы лекции*

- 1.1. Финансовые нормативы обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления.
- 1.2. Правовые аспекты оптимизации финансовых ресурсов местного самоуправления.
- 1.3. Оптимизация имущественных отношений по использованию, владению и распоряжению объектами муниципальной собственности.

#### *1.10.2. Краткое содержание вопросов*

1. Финансовые нормативы обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления.

Обращает на себя внимание то, что согласно новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения (п. 2 ст. 53), а вместо минимального местного бюджета в соответствии с методикой, утверждаемой законом субъекта Российской Федерации, предлагается устанавливать уровень расчетной бюджетной обеспеченности, который будет служить критерием для предоставления дотаций поселениям, муниципальным районам и городским округам (п. 2 и 4 ст. 61). Отчасти данные положения Федерального закона были уже предопределены практикой регионального законодательства. В отсутствие Федерального закона о государственных социальных стандартах субъекты Федерации пытались самостоятельно выявить и зафиксировать материальные и социальные показатели самодостаточности административно-территориальных образований, а исходя из полученных данных, организовать деятельность и установить полномочия местных органов власти. В отдельных регионах были приняты законы, определяющие, например, временные минимальные социальные нормы муниципальных образований (Калужская область), минимальный бюджет муниципального образования (Ленинградская область), нормативы и нормы, определяющие минимально необходимую численность работников органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения (Иркутская область), денежное содержание муниципальных служащих (Ямало-Ненецкий автономный округ), финансовые основы местного самоуправления (Владимирская, Курская области).

В свою очередь, федеральный законодатель уже установил, что исключительно из местных бюджетов финансируются расходы на организацию, содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры и спорта, средств массовой информации, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления, а также муниципального жилищно-коммунального хозяйства, муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований; организация утилизации и переработки бытовых отходов; организация транспортного обслуживания населения и т.д. (п. 1 ст. 87 Бюджетного кодекса РФ).<sup>1</sup> До сих пор на практике, не обеспечивая через бюджетную систему выполнение социальных и иных функций местного самоуправления, уполномоченные федеральные и региональные органы государственной власти возлагают на него ничем не обеспеченное исполнение своих государственных функций. Так, работа по выплате государственных пенсий и пособий осуществляется структурами муниципальных органов власти на безвозмездной, то есть неоплачиваемой со стороны государства основе, а сами пенсии и пособия довольно часто также выплачиваются из бюджетов муниципальных образований. А по статистике, приводимой в информационно-аналитической записке «Об обеспечении гарантий реализации государственных полномочий органами местного самоуправления», подготовленной к заседанию Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации 4 декабря 1998 года, на органы местного самоуправления на этот момент только федеральными нормативными актами было возложено обеспечение свыше 80 льгот более чем 30 категорий граждан.<sup>1</sup>

## *2. Правовые аспекты оптимизации финансовых ресурсов местного самоуправления.*

Следует предоставить муниципальным образованиям гарантии не только по вопросу о достаточном финансовом обеспечении реализации государственных полномочий, но и по вопросу о достаточности нормативов отчислений в местные бюджеты из бюджетов субъектов Федерации. В настоящее время муниципальные образования могут только выразить свою позицию по размеру этих отчислений при принятии бюджетов субъектов Федерации, которую последние могут и не принять. В свою очередь, отсутствие возможности планирования бюджетной политики на долгосрочной основе из-за постоянного изменения правил игры (нормативов бюджетных отчислений) лишает местное самоуправление возможности осуществлять

инвестиции долгосрочных программ социального развития и работать над формированием дополнительных источников финансирования.<sup>1</sup>

Отсутствие у муниципальных образований собственной прочной финансовой базы ставит их в зависимость, с одной стороны, от государственного бюджета, с другой стороны – от инвестиций частного капитала. И та, и другая зависимость не должна быть чрезмерной, в противном случае, под давлением этой зависимости начинает изменяться и спектр интересов, которые преследуют органы местного самоуправления при реализации своих полномочий. В настоящее время в соответствии с п.4.ст.12 Налогового кодекса РФ (часть1) при установлении местного налога согласно указанному в налоговом кодексе перечню, представительным органом местного самоуправления могут также определяться налоговые ставки, но в пределах, установленных настоящим кодексом. Самостоятельность муниципального образования проявляется и в возможности установления порядка и срока уплаты налога, формы отчетности по данному местному налогу, налоговых льгот и основания для их использования налогоплательщиком.

Если же говорить о позиции федерального законодателя на предмет тех мер, которые следует применить к финансово неблагополучным муниципальным образованиям, то согласно п/п 2 п.1.ст.75 новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) при наличии у муниципальных образований просроченной задолженности превышающей определенный процент от их собственных доходов и бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, по ходатайству высшего должностного лица (главы администрации) субъекта Российской Федерации и (или) представительного органа (главы) муниципального образования решением арбитражного суда субъекта РФ, в целях восстановления платежеспособности муниципального образования может вводиться временная финансовая администрация на срок до одного года. Кстати говоря, не так давно Правительство РФ приняло к рассмотрению предложение полномочного представителя Президента в Приволжском федеральном округе о проведении на территории Самарской области эксперимента, суть которого состоит в отработке механизма внешнего управления финансово несостоятельными муниципальными образованиями.<sup>1</sup>

*3. Оптимизация имущественных отношений по использованию, владению и распоряжению объектами муниципальной собственности.*

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) названы и дифференцированы по видам муниципальных образований объекты муниципальной собственности. Перечень этих объектов собственности довольно жестко привязан к перечню вопросов местного значения, находящихся в ведении соответствующих муниципальных образований. Строго целевой характер объектов муниципальной собственности, предназначенных для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, а также объектов государственной собственности, переданных органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, подтверждается требованиями данного закона о необходимости репрофилирования, либо отчуждения в соответствии с федеральным законом того, находящегося в собственности у муниципального образования имущества, которое не отвечает указанным целям.(п.5.ст.50).

Вместе с тем вопрос о праве на муниципальную собственность не может быть сведен только к определению соответствующих полномочий органов муниципальной власти. Дело в том, что владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, согласно п. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации, – это прежде всего право самого населения. Но, учитывая высокую степень декларативности данного положения в сфере его практического применения, в уставах отдельных муниципальных образований закрепляется передача права пользования и распоряжения муниципальной собственностью от населения к органам и должностным лицам местного самоуправления.<sup>1</sup> Думается, что подобные нормы не могут трактоваться как абсолютный переход права собственности от населения к другому владель-

цу, так как, с одной стороны, власть муниципальных органов и их должностных лиц производна от власти местного населения, и, следовательно, такая передача права собственности, с точки зрения гражданского права, не приводит к изменению муниципальной формы собственности. С другой стороны, появление таких норм о передаче права собственности не лишает население возможности в любое время реализовать это право от своего имени на местном референдуме. Так, согласно статье 2 Закона Оренбургской области “О местном референдуме в Оренбургской области”<sup>1</sup> на местный референдум (в границах муниципальных образований) могут выноситься такие вопросы, как строительство социально-культурных и промышленных объектов, отчуждение муниципальной собственности и другие.

Характеризуя сферу взаимоотношений муниципальных и государственных органов по вопросам управления муниципальной собственностью, можно разделить эти отношения, например, по отраслевому признаку (административные, финансово-бюджетные, гражданско-правовые), по степени обязательности для исполнения (рекомендательные, директивные).

Предполагается, что основной формой взаимодействия в области гражданско-правовых отношений между органами местного самоуправления и частными предприятиями призван стать муниципальный заказ (ст. 33 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” 1995г.). Форма предоставления муниципального заказа пока не нашла отражение в федеральном законодательстве. Согласно новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) муниципальный заказ должен предоставляться, как правило, на конкурсной основе (п.2.ст.54). Думается, что условия такого конкурса должны включать как чисто экономические, так и социальные критерии определения победителя конкурса. Для хозяйствующих субъектов, выполняющих муниципальный заказ, должен быть предусмотрен льготный режим местного налогообложения, право первоочередного использования услуг, предоставляемых муниципальными предприятиями, и т.п.

Другой, более широкий аспект взаимоотношений муниципальных органов с частными и иными немуниципальными предприятиями, находящимися на их территории, связан с получением доходов от их деятельности в местный бюджет. Ясно, что для расширения налогооблагаемой базы необходимо увеличить число получающих доход хозяйствующих субъектов. В настоящее время ситуация такова, что большинство крупных государственных и приватизированных предприятий простаивает из-за отсутствия потребностей в их продукции, при этом постоянно сокращая рабочие места и увеличивая свои долги в местные и государственные бюджеты. В этой связи более пристального внимания и доброжелательного отношения компетентных органов местного самоуправления заслуживает сфера малого предпринимательства, для которого наряду с уже привычными формами поддержки в виде налоговых льгот, дотирования, кредитования и поручительства со стороны органов местного самоуправления создаются и новые формы, такие, как: бизнес-инкубаторы, промышленные парки и т.п.



## **2.МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ И ЛАБОРАТОРНЫХ ПРАКТИКУМОВ**

### **2.1.Лабораторный практикум №1 (2часа) Понятие и общая характеристика местного самоуправления**

#### **2.1.1. Задание для работы**

- 1.Нормативно-правовое определение местного самоуправления.
- 2.Двойственная природа местного самоуправления.
- 3.Исторические этапы развития местного самоуправления в России.
- 4.Местное самоуправление в зарубежных странах.
- 5.Анализ современных научных концепций и взглядов на природу местного самоуправления, его особенности в России.

#### **2.1.2. Краткое описание проводимого занятия**

Студенту важно уяснить, что согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, под местным самоуправлением понимается признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Похожее определение дано и в ст.1 новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) с более полным воспроизведением конституционных положений о том, что местное самоуправление - это форма осуществления народом своей власти, и определения местного самоуправления, как признаваемой, гарантируемой и осуществляемой на всей территории Российской Федерации одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

Право граждан на осуществление местного самоуправления предусматривает их участие в местном самоуправлении через различные формы прямой демократии, территориальное общественное самоуправление и иные формы самореализации населения. По мнению А.Н. Широкова, как элемент политической системы общества, местное самоуправление имеет государственно-общественный характер.

#### **2.1.3. Результаты и выводы.**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению понятия и сущности местного самоуправления.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

### **2.2.Лабораторный практикум № 2 (2часа)**

Система местного самоуправления, ее развитие

#### **2.2.1. Задание для работы**

- 1.Понятие и виды систем местного самоуправления.
- 2.Особенности системы местного самоуправления как совокупности властных отношений.

3.Элементы и компоненты системы местного самоуправления: местное население с его властными полномочиями (формы непосредственного волеизъявления населения), представительство публичной власти (органы местного самоуправления), представительство общественно-территориальной власти (органы территориально-общественного самоуправления).

4.Роль и значение каждого из элементов (компонентов) системы местного самоуправления в ее функционировании и интеграции.

5.Свойства системы местного самоуправления.

6.Концепция правового регулирования системы местного самоуправления.

7. Синергетика, как инструмент познания и преобразования местного самоуправления.

Принципы синергетики в местном самоуправлении. Точки роста и развития местного самоуправления как объекты правового регулирования и воздействия.

### **2.2.2. Краткое описание проводимого занятия**

Прежде чем анализировать систематизирующие факторы местного самоуправления, необходимо также обратить внимание на две основные особенности этой системы. Первая особенность заключается в том, что система местного самоуправления – это социальная система, предназначенная для оптимизации управленческих процессов, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения. Вторая особенность определяется тем, что основные параметры и цели функционирования этой системы задает при помощи правовых норм государство, в отличие от систем, существующих, например, в живой природе, система местного самоуправления спроектирована и создана самим человеком для достижения общепользовательных целей. Однако это несколько не исключает объективности, существующей между ее компонентами взаимосвязи.

одним из главных элементов системы местного самоуправления является наделенное властными публичными полномочиями население. В системе местного самоуправления под населением следует понимать не просто группу людей, проживающих на определенной территории, а местное сообщество, объединенное в соответствии с целями своего жизнеобеспечения в пределах территории, где осуществляется местное самоуправление.

Другим элементом системы местного самоуправления является представительство публичной власти местного самоуправления, непосредственно не совпадающее с населением, созданное по его воле и представляющее население на постоянной основе во взаимоотношениях, связанных с осуществлением местного самоуправления.

Третьим элементом местного самоуправления служит представительство общественно-территориальной власти населения, проявляющееся по отдельным вопросам жизнедеятельности населения и в пределах части территорий муниципальных образований.

### **2.2.3. Результаты и выводы.**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению системы местного самоуправления, как формы публичной власти.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

## **2.3.Практическое занятие №1 (2 часа))**

Соотношение местного самоуправления и государственного управления

### **2.3.1. Задания для работы**

1. Признаки местного самоуправления как управленческого процесса.
2. Общие черты и различия местного самоуправления и государственного управления по интересам, принципам, функциям, организационным структурам, формам методам управления.
3. Проблемы идентификации местного самоуправления как управленческого процесса.

### **2.3.2. Краткое описание проводимого занятия**

Студенту следует обратить внимание на то, что в отличие от управления, предполагающего наличие как управляющей, так и управляемой систем, самоуправление – это одна система, в которой субъект и объект управления сочетаются в одном лице. Факт совпадения в системе местного самоуправления субъекта и объекта управления в научной литературе рассматривается в социально-политическом, организационном либо в функциональном плане. В широком, социально-политическом плане совпадение субъекта и объекта управления в самоуправлении не вызывает сомнений. В организационном плане также происходит определенное совпадение субъекта и объекта регулятивных отношений, в качестве которых выступает сама самоуправляемая система. Различие же между субъектом и объектом управления в системе местного самоуправления носят, по мнению ряда авторов, преимущественно функциональный характер, поскольку в субъекте и объекте управления осуществляется различная по целям, характеру операций, предмету, средствам и результатам деятельность. Саморегуляция системы местного самоуправления не исключает воздействия внутри этой системы одного управляющего субъекта на другого управляемого субъекта. Но вся особенность этого управления заключается в том, что сами правила и условия управления определяются управляющим и управляемым субъектами совместно, без непосредственного участия государства, эти субъекты являются одновременно и управляющими, и управляемыми.

### **2.3.3. Результаты и выводы.**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению соотношения местного самоуправления и государственного управления.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

## **2.4. Практическое занятие №2 (2 часа)**

Местное самоуправление и гражданское общество

### **2.4.1. Задание для работы**

1. Общественный элемент в системе местного самоуправления.
2. Общие принципы функционирования местного самоуправления и институтов гражданского общества.
3. Формы прямого волеизъявления населения, территориальное общественное самоуправление, иные общественные структуры при органах местного самоуправления как элементы гражданского общества.
4. Некоторые проблемы взаимодействия институтов гражданского общества с местным самоуправлением.

### **2.4.2. Краткое описание проводимого занятия**

Местное самоуправление это форма народовластия, т.е. одна из форм публичной власти. Именно поэтому нельзя отождествлять местное самоуправление с одним из элементов гражданского общества. Вместе с тем, местное самоуправление это и своеобразный мост между гражданским обществом и государством. Ситуационно местное самоуправление расположено таким образом, что приближенность к интересам и потребностям населения обеспечивает его адаптацию и более тесную связь с функционирующими в среде гражданского общества институтами.

Необходимо отметить, что в самой системе местного самоуправления уже имеется элемент гражданского общества в виде территориального общественного самоуправления (ТОС). В настоящее время данный элемент пока еще не достиг той степени зрелости, при которой бы он уже не нуждался в стимулирующих его функционирование и развитие государственных «инъекциях». В действующем законодательстве территориальное общественное самоуправление только обозначено как одна из возможных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

#### **2.4.3. Результаты и выводы.**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению соотношения местного самоуправления и гражданского общества.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

### **2.5. Практическое занятие №3 (2 часа).**

Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами

#### **2.5.1. Задание для работы**

1. Теоретические и практические подходы к решению проблемы разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий.
2. Родовые признаки вопросов местного самоуправления.
3. Механизм разграничения полномочий государственных и муниципальных органов власти по вопросам местного значения.
4. Некоторые особенности разграничения предметов ведения и полномочий государственных и муниципальных органов власти.

#### **2.5.2. Краткое описание проводимого занятия**

Студентам нужно уяснить, что довольно жесткая привязка системы местного самоуправления к системе государственного управления, с одной стороны, делает местное самоуправление управляемым со стороны государства, с другой – мешает развивать собственный, присущий местному самоуправлению потенциал. Сближающим и делающим похожими системы местного самоуправления и государственного управления является компонент, включающий в себя органы местного самоуправления.

Принцип сочетания государственных интересов и интересов местного населения предполагает при отнесении тех или иных предметов ведения и полномочий к муниципальным или государственным органам необходимость учитывать, чей интерес превалирует в решаемых с помощью реализации полномочий вопросах. Сделав же выбор в пользу государ-

ственных или муниципальных органов, надо формировать полномочия таким образом, чтобы эти полномочия учитывали и не ущемляли интересов как местного населения, так и государства в целом. Разграничение полномочий должно осуществляться и с учетом того, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государства, и запрещается вмешательство государственных органов в деятельность местного самоуправления по вопросам его компетенции. Ну и вполне естественно, что уровень полномочий должен соответствовать предоставленным муниципальному или государственному органу материальным и финансовым ресурсам.

### **2.5.3. Результаты и выводы.**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению способов и условий разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

## **2.6. Практическое занятие №4 (2 часа)**

Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления

### **2.6.1. Задание для работы**

1. Делегирование и инкорпорация, как формы передачи государственных полномочий органам местного самоуправления.
2. Существующие правовые основы и проблемы делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления.
3. Пределы делегирования государственных полномочий, условия осуществления контроля за исполнением и основания прекращения делегированных государственных полномочий.
4. Основания и виды инкорпорации государственных полномочий органам местного самоуправления.
5. Факультативные государственные полномочия в компетенции органов местного самоуправления.

### **2.6.2. Краткое описание проводимого занятия**

Необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с ч.2.ст.132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Следует отметить, что кроме данного конституционного способа передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, механизм которого конкретизирован в главе 4 Закона 2003г. существуют и другие возможности «нагрузить» органы местного самоуправления государственными полномочиями. В отношении такого рода государственных полномочий в ч.4.ст.20 Закона говорится, что это относится к тем случаям, когда федеральные законы предусматривают право (*т.е. возможность – А.У.*) органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий. При этом данные федеральные законы могут содержать положения, предусматривающие: 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий; 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной вла-

сти указанных полномочий. Еще одним условием является их осуществление только за счет собственных доходов местных бюджетов.

Помимо делегируемых и факультативных государственных полномочий действующим законодательством предусмотрен еще один способ включения государственных полномочий в компетенцию органов местного самоуправления, который осуществляется в императивном порядке без специальной процедуры их передачи (наделения). Федеральный или региональный законодатель в этом случае просто закрепляет в соответствующих законах государственные полномочия за органами местного самоуправления, как будто это собственные полномочия органов местного самоуправления. Обнаружить в законодательстве такие государственные полномочия органов местного самоуправления можно путем их идентификации с установленной в законах государственной функцией и путем установления отсутствия какой-либо связи с вопросами местного значения, предусмотренными статьями 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

### **2.6.3. Результаты и выводы.**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению особенностей реализации государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

## **2.7. Практическое занятие № 5 (1 час)**

Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами

### **2.7.1. Задание для работы**

1. Практика федеральной и региональной поддержки и взаимодействия государственных органов с местным самоуправлением, ее достоинства и недостатки.
2. Классификация форм взаимодействия государственных и муниципальных органов власти по волевому признаку (добровольная, явочная, дискреционная).

### **2.7.2. Краткое описание проводимого занятия**

Следует обратить внимание на то, что в целом, взаимодействие государственных и муниципальных органов власти в зависимости от условия проявления воли сторон может носить добровольный, явочный и дискреционный характер.

К формам добровольного взаимодействия относятся различного рода соглашения между органами местного самоуправления и государственными органами по вопросам их совместной деятельности. Особенность этой формы взаимодействия заключается в том, что основанием для ее возникновения является исключительно воля сторон (в частности, это характерно для гражданско-правовых отношений, где стороны выступают на основе принципов равноправия и свободы волеизъявления сторон).

Форма явочного взаимодействия предполагает наличие определенных рамок взаимодействия (например, программ, концепций и т.п.), в пределах которых каждая из сторон самостоятельно реализует свои полномочия для достижения общей цели и решения общей задачи, юридически не согласовывая их с другой стороной. В этом случае и органы местного са-

моуправления, и государственные органы находятся в функциональной зависимости друг от друга, при этом сохраняя независимость в своих действиях по реализации возложенных на них полномочий.

Дискреционная форма взаимодействия возникает по усмотрению одной из сторон, которая обладает в отношении другой стороны по определенным действующим законодательством вопросам властными полномочиями. В большинстве случаев такие дискреционные формы взаимодействия возникают вследствие осуществления органами государства своих контрольных и надзорных полномочий в отношении органов местного самоуправления по вопросам: а) нарушения органами местного самоуправления действующего законодательства; б) обеспечения интересов государственных органов по делегированным органам местного самоуправления государственным полномочиям; в) контроля за целевым использованием выделенных муниципальным образованием государственных средств; г) государственного регистрационного учета муниципальных образований и регистрации их уставов; д) представления органами местного самоуправления в государственные органы предусмотренной действующим законодательством информации и другим.

### **2.7.3. Результаты и выводы.**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению форм взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

## **2.8. Практическое занятие №6 (1 час)**

Оценка эффективности деятельности местного самоуправления

### **2.8.1. Задание для работы**

1. Анализ содержания нормативно-правовых основ оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.
2. Критерии оценки эффективности деятельности местного самоуправления.
3. Структурная оптимизация органов местного самоуправления, правотворческая деятельность муниципальных образований, информационная открытость деятельности органов местного самоуправления, степень участия населения в их деятельности, как индикаторы оценки эффективности деятельности местного самоуправления.

### **2.8.2. Краткое описание проводимого занятия**

Для начала необходимо рассмотреть виды деятельности органов местного самоуправления, индикаторы ее оценки и критерии эффективности согласно Указу Президента РФ от 28.04.2008г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».<sup>1</sup> По своему целевому назначению показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, перечень которых утвержден данным Указом имеют социально-экономический характер. Важными индикаторами эффективности деятельности органов местного самоуправления являются показатели оптимизации их структурных подразделений, которые должны включать в себя показатели: соответствия структуры и штатного расписания органов местного самоуправления вопросам местного значения, которые призва-

ны решать эти органы, отсутствия избыточных функций отраслевых (функциональных) и территориальных органов, а также дублирования функций двумя и более органами местного самоуправления. Особенное внимание при этом следует уделить исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления, осуществляющим надзорные и контрольные функции, максимально минимизировав их деятельность по отношению к частным предпринимателям, иным коммерческим и некоммерческим структурам. Оптимизация разделения труда: между вышестоящими и нижестоящими отраслевыми и территориальными органами местного самоуправления, между исполнительно-распорядительными органами общей и специальной компетенции, также должна выступать в качестве индикатора оценки эффективности местного самоуправления.

Правотворчество органов местного самоуправления – это показатель их способности не только решать, но и «регламентировать значительную часть публичных дел» (ч.1.ст.3. Европейской хартии местного самоуправления).

### **2.8.3. Результаты и выводы.**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению индикаторов и критериев оценки эффективности деятельности местного самоуправления.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

## **2.9. Практическое занятие №7 (1 час)**

Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления

### **2.9.1. Задание для работы**

1. Обязательные и факультативные полномочия органов местного самоуправления.
2. Дифференциация вопросов местного значения в зависимости от степени участия в их нормативно-правовом регулировании органов местного самоуправления.
3. Оптимизация видов полномочий органов местного самоуправления.
5. Структурная оптимизация полномочий.
6. Оптимизация объема полномочий.
7. Оптимизация способов, форм и режима реализации полномочий.
8. Территориальная оптимизация местного самоуправления.

### **2.9.2. Краткое описание проводимого занятия**

Необходимо иметь в виду, что оптимизация полномочий органов местного самоуправления в широком значении этого понятия включает в себя процесс создания и использования наиболее эффективных, с точки зрения интересов населения муниципального образования и государства, сфер, видов, структуры, объема, способов, форм и режима реализации этих полномочий, а также уровня муниципального образования.

Для того, чтобы дифференцировать компетенцию органов местного самоуправления по степени важности и обязательности ее реализации, необходимо рассмотреть всю эту компетенцию в разрезе, выделив в ней качественно однородные пласты отношений. В этой связи условно все полномочия органов местного самоуправления можно разделить на следующие части:

- а) государственные полномочия, которыми наделены органы местного самоуправления;



б) полномочия и вопросы ведения, относящиеся к собственной компетенции органов местного самоуправления.

Статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могла бы включать следующие разделы: 1) вопросы местного значения нормативно-правовое регулирование по которым осуществляется в законодательных актах Российской Федерации и ее субъектах; 2) вопросы местного значения, где нормативно-правовое регулирование осуществляется государственными органами на совместных с органами местного самоуправления началах в соответствии с разделением объекта управления; 3) вопросы местного значения, где нормативно-правовое регулирование органами местного самоуправления осуществляется на субсидиарной основе; 4) вопросы местного значения, где нормативное правовое регулирование осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с требованиями действующего законодательства. Это придаст определенную системность нормативно-правовому регулированию вопросов местного значения, поможет избежать многих коллизий и пробелов в действующем законодательстве о местном самоуправлении.

Сама цель оптимизации объема полномочий органов местного самоуправления заключается в том, чтобы найти нужную пропорцию этого объема. С одной стороны, объем полномочий органа местного самоуправления должен быть достаточен для эффективного осуществления возложенной на него функции и не требовал бы для этого подключения других муниципальных или государственных органов. С другой стороны, важно закрепить такой объем полномочий, который бы не позволял ими злоупотреблять и не вынуждал управляемый объект производить в результате этого управления нерациональные или неадекватные цели управления действия.

Представляется, что в вопросах правотворческой деятельности органов местного самоуправления при выборе форм реализации их полномочий необходимо руководствоваться теми же правилами, которые применяются к деятельности государственных органов, а именно: использовать нормативно-правовую форму для своих актов исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления могут только в случаях, когда они принимаются на основе и в соответствии с нормативными правовыми актами муниципальных представительных органов, и только по вопросам, которые не входят в исключительную компетенцию последних.

### **2.9.3. Результаты и выводы.**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению возможностей оптимизации организационно-территориальных основ местного самоуправления.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

## **2.10. Практическое занятие №8 (1 час)**

Оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления

### **2.10.1. Задание для работы**

1. Финансовые нормативы обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления.
2. Правовые аспекты оптимизации финансовых ресурсов местного самоуправления.
3. Оптимизация имущественных отношений по использованию, владению и распоряжению объектами муниципальной собственности.

### **2.10.2. Краткое описание проводимого занятия**

При проведении занятия необходимо обратить внимание на то, что в условиях недостаточного финансового и материального обеспечения муниципальным органам власти необходимо более рационально подходить к решению вопросов о приоритетах в осуществлении своих функций. Если же это касается делегированных государственных полномочий, то необходимо руководствоваться правилом, зафиксированным в п. 2 ст. 49 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (1995г.), где уровень ответственности органов местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий определяется уровнем их обеспечения соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Следует предоставить муниципальным образованиям гарантии не только по вопросу о достаточном финансовом обеспечении реализации государственных полномочий, но и по вопросу о достаточности нормативов отчислений в местные бюджеты из бюджетов субъектов Федерации. В настоящее время муниципальные образования могут только выразить свою позицию по размеру этих отчислений при принятии бюджетов субъектов Федерации, которую последние могут и не принять. В свою очередь, отсутствие возможности планирования бюджетной политики на долгосрочной основе из-за постоянного изменения правил игры (нормативов бюджетных отчислений) лишает местное самоуправление возможности осуществлять инвестиции долгосрочных программ социального развития и работать над формированием дополнительных источников финансирования

### **2.10.3. Результаты и выводы.**

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению возможностей оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

---