

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

**Методические рекомендации для  
самостоятельной работы обучающихся по дисциплине**

**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

1. Организация самостоятельной работы.....	3
2. Методические рекомендации по выполнению индивидуальных домашних заданий.....	4
2.1 Темы индивидуальных домашних заданий.....	4
2.2. Содержание индивидуальных домашних заданий.....	4
2.3. Порядок выполнения заданий.....	8
2.4.Пример выполнения задания.....	8
3. Методические рекомендации по самостоятельному изучению вопросов.....	9
4. Методические рекомендации по подготовке к занятиям и лабораторным практикумам.....	16
4.1. ЛП «Понятие и общая характеристика местного самоуправления».....	16
4.2.ЛП«Система местного самоуправления, ее развитие».....	16
4.3.ПЗ «Соотношение местного самоуправления и государственного управления».....	17
4.4.ПЗ «Местное самоуправление и гражданское общество».....	17
4.5 ПЗ «Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами».....	18
4.6.ПЗ « Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления».....	18
4.7.ПЗ «Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами».....	19
4.8. ПЗ «Оценка эффективности деятельности местного самоуправления местного самоуправления».....	19
4.9.ПЗ «Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления».....	20
4.10.ПЗ «Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления».....	21

# 1.ОРГАНИЗАЦИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ

## 1.1.Организационно-методические данные дисциплины

№ п/п	Наименование темы	Общий объем часов по видам самостоятельной работы				
		подго- товка курсово- го проекта (работы)	подго- товка реферата/ эссе	индиви- дуаль- ные до- машние задания (ИДЗ)	самостоя- тельное изучение вопросов (СИБ)	подго- товка к заня- тиям (ПкЗ)
1	Понятие и общая характеристика местного самоуправления			5,2	2,4	3
2	Система местного самоуправления, ее развитие			5,3	2,4	3
3	Соотношение местного самоуправления и государственного управления			5,2	2,4	3
4	Местное самоуправление и гражданское общество			5,3	2,3	3
5	Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами			5,4	2,2	3
6	Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления			5,4	2,2	3
7	Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами			2,2	1	1,6
8	Оценка эффективности деятельности местного самоуправления			2,2	1	1,7
9	Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления			2,1	1	1,6
10	Оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления			2,1	1	1,7

## **2. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ДОМАШНИХ ЗАДАНИЙ**

### **2.1. Темы индивидуальных домашних заданий**

1. Понятие и общая характеристика местного самоуправления (ПЗ-1)
2. Система местного самоуправления, ее компоненты (ПЗ-2)
3. Соотношение местного самоуправления и государственного управления (ПЗ-3)
4. Местное самоуправление и гражданское общество (ПЗ-4)
5. Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами (ПЗ-5)
6. Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления (ПЗ-6)
7. Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами.(ПЗ-7)
8. Оценка эффективности деятельности местного самоуправления (ПЗ-8).
9. Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления (ПЗ-9)
10. Оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления.(ПЗ-10).

### **2.2.Содержание индивидуальных домашних заданий**

#### **К теме №1 «Понятие и общая характеристика местного самоуправления»**

1) Проанализируйте соотношение понятия «местное самоуправление» данного в ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Европейской хартии местного самоуправления. Найдите общие признаки и различия в определении этого понятия, обоснуйте их наличие.

2) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №1

3) Какая из теорий местного самоуправления (свободной общины, общественная, государственная) воплотилась в российской модели местного самоуправления, отраженной в Конституции РФ 1993г. и Федеральном законе от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»? Ответ обоснуйте.

4). Какая из зарубежных моделей местного самоуправления (англо-саксонская, французская, германская (смешанная) наиболее близка по своим признакам российской модели местного самоуправления? Ответ обоснуйте.

#### **К теме №2«Система местного самоуправления, ее развитие»**

1)Проанализируйте и сопоставьте содержание понятия «система местного самоуправления» с точки зрения ее характеристики как системы властных отношений в Законе РФ от 06.07.1991г. №1559-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации», Конституции РФ 1993г. и ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ.

2) Сопоставьте положения федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995г. и 2003г, и укажите на наиболее важные отличия, которые определяют тенденции развития местного самоуправления.

3) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №2

4) Какие признаки властных отношений присущи органам местного самоуправления, и что их объединяет (различает) с органами государственной власти?

5) Какие признаки властных отношений присущи формам прямого волеизъявления населения? Какие из них относятся к формам осуществления, а какие, к формам участия в осуществлении местного самоуправления? Чем они отличаются друг от друга?

6) Какие признаки властных отношений присущи территориальному общественному самоуправлению (ТОС)? Что общего и чем отличается ТОС от других общественных формирований? Что общего и чем отличаются органы ТОС от органов местного самоуправления?

7) Какие общие признаки объединяют органы местного самоуправления, формы непосредственного волеизъявления населения и ТОС как субъектов властных отношений?

8). В чем заключается синергетический подход при исследовании местного самоуправления? Почему именно в России в большей мере приемлем этот подход?

Ответ обоснуйте примерами из истории развития законодательства о местном самоуправлении.

### К теме №3 «Соотношение местного самоуправления и государственного управления»

1) Сопоставьте вопросы местного значения (статьи 14,15,16 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ) с возможными методами управления при их решении. Обоснуйте это конкретными примерами.

2) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №3

3) Какие стадии включает в себя управленческий процесс в сфере осуществления публичной власти? Ответ обоснуйте на практическом примере принятия органом местного самоуправления какого-либо решения по вопросу местного значения.

4) Чем отличается самоуправление от управления? Ответ обоснуйте на основе практических примеров.

5) Чем отличаются процессы местного самоуправления и государственного управления?

### К теме №4 «Местное самоуправление и гражданское общество»

1) Приведите 2-3 конкретных примера взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления, Охарактеризуйте правовую основу, цели, задачи и формы такого взаимодействия.

2) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №4

3) Какие, по вашему мнению, стратегические задачи должны быть решены законодателем для развития в России подлинного местного самоуправления с опорой на гражданское общество?

4) Назовите факторы, которые препятствуют развитию местного самоуправления в России (в том числе относящиеся к гражданскому обществу).

5) Охарактеризуйте тенденции развития действующего законодательства о местном самоуправлении в России с точки зрения усиления государственных или общественных начал.

### К теме №5 «Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами»

1) На основе ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ и со ссылкой на его конкретные положения представьте классификацию видов полномочий органов местного самоуправления в зависимости от источника появления этих полномочий. Какие еще классификации предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления Вам известны?

2) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №5

3) На основе содержания статей 14,15,16 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ установите вопросы местного значения, по которым осуществляют свои полномочия, как органы местного самоуправления, так и государственные органы. Покажите конкретно, в чем проявляется реализация этих полномочий.

4) На основе содержания статей 14,15,16 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ определите однородные вопросы местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов. Покажите, в чем проявляются их отличия.

5) Чем разграничение предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления и государственных органов отличается от их закрепления? На основе действующего законодательства покажите конкретные формы разграничения и закрепления предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления и государственных органов.

К теме №6 «Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления».

1) На основе действующего законодательства найдите и приведите примеры способов закрепления государственных полномочий за органами местного самоуправления.

2) Приведите примеры законов субъектов РФ (в т.ч. Оренбургской области), о делегировании государственных полномочий органам местного самоуправления. Проанализируйте их содержание с точки зрения соответствия главе 4 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ.

3) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №6

4) Что такое деконцентрация и децентрализация? Чем они отличаются? Покажите это на конкретных практических примерах.

5) Дайте понятие инкорпорации государственных полномочий и приведите примеры из действующего законодательства, где предусмотрена инкорпорация государственных полномочий в компетенцию органов местного самоуправления.

К теме №7 «Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами»

1) Найдите и приведите конкретные примеры из практики взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления в следующих формах: добровольной, явочной, дискреционной.

2) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №7

3) В декабре 2005г. между Законодательным Собранием Оренбургской области и представительными органами 54 муниципальных образований были заключены соглашения о сотрудничестве.

По каким вопросам и в каких формах может осуществляться такое сотрудничество?

4) Управление МЧС по Оренбургской области разослало муниципальным образованиям план мероприятий по гражданской обороне, которые обязаны выполнить главы муниципальных образований.

Какие последствия могут наступить для глав муниципального образования в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения этого плана?

5) Могут ли структурные подразделения исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления находиться в двойном подчинении: подчиняться главе данного муниципального образования и соответствующему отраслевому государственному органу? Ответ обоснуйте.

6) Могут ли государственные инспекции (архитектурно-строительного надзора, государственно-технического надзора, и т.п.) являться функциональными подразделениями администрации муниципальных образований, а их руководители назначаться и освобождаться от должности главами муниципальных образований по согласованию с вышестоящими государственными органами? Ответ обоснуйте.

К теме №8 «Оценка эффективности деятельности местного самоуправления местного самоуправления»

1) По критериям и индикаторам оценки эффективности деятельности местного самоуправления, рассмотренным при изучении темы №8, проанализируйте и оцените деятельность кон-

кретного муниципального образования (на основе материалов представленных на сайте муниципального образования).

2) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №8

3) Назовите сферы правового регулирования местного самоуправления, по которым могут принимать свои нормативно-правовые акты органы государственной власти субъектов РФ и оцените возможности оценки деятельности органов местного самоуправления в этих сферах.

4) На основе содержания ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ перечислите конкретные акты исключительного правотворчества органов местного самоуправления. Что мешает эффективному правотворчеству и правореализации этих актов?

5) В какой части допустимо с точки зрения эффективности урегулирование законом субъекта РФ деятельность муниципальных образовательных, медицинских и культурных учреждений?

#### К теме №9 «Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления».

1) Проанализируйте содержание вопросов местного значения (статьи 14,15,16 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ) с точки зрения наличия в них государственных компонентов, и покажите в чем эти компоненты конкретно выражаются. Ответ обоснуйте со ссылками на действующее законодательство

2) Сопоставьте понятия «административно-территориальное устройство» и «территориальная организация местного самоуправления». В чем различие в регулировании отношений, которые связаны с этими понятиями? Ответ обоснуйте со ссылками на положения главы 2 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ и Закона Оренбургской области от 11.07.2007г. «Об административно-территориальном устройстве Оренбургской области» (либо аналогичного закона другого субъекта РФ, а также соответствующих федеральных законов (Градостроительный кодекс, о закрытом административно-территориальном образовании, о государственной границе, Земельный кодекс, и др.)

3) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №9

4) Какие критерии должны быть положены в основу разграничения нормотворческих полномочий представительного органа и главы муниципального образования?

5) Каковы возможности (в рамках действующего законодательства) оптимизации реализации полномочий органов местного самоуправления в условиях недостатка финансовых и материальных средств?

6) Что собой представляет административный метод управления, где и как этот метод может применяться (должен или не должен применяться) в местном самоуправлении?

7) От чего зависит объем полномочий, и как он определяется применительно к органам местного самоуправления конкретного муниципального образования?

#### К теме №10 «Оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления».

1) На основе соответствующих нормативно-правовых актов о бюджетах на 2011г. (федеральный, субъекта РФ, муниципальный) сопоставьте источники (собственные и регулируемые) получения финансовых средств с вопросами местного значения и полномочиями органов местного самоуправления.

2) Какие способы выравнивания местных бюджетов предусмотрены действующим законодательством?

3) Составьте тесты (не менее 5), относящиеся к вопросам темы №10

4) По каким причинам установленные для муниципальных образований вопросы местного значения не могут быть обеспечены их собственными финансовыми источниками, и что для этого, по вашему мнению, необходимо сделать?

5) Назовите виды фондов аккумуляции финансовых средств для муниципальных образований. Для реализации каких функций эти фонды предназначены? Какие предложения Вы можете внести по совершенствованию системы организации и использования подобных фондов?

6) По какому признаку определены виды объектов муниципальной собственности согласно ст.50ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ?

Каковы правовые основы перераспределения этих объектов: а) между органами местного самоуправления и государственными органами; б) между органами местного самоуправления различных муниципальных образований; в) между органами местного самоуправления и частными юридическими физическими лицами?

Каковы проблемы правового регулирования этих отношений?

### **2.3. Порядок выполнения заданий**

К выполнению каждого обязательного домашнего задания необходимо приступать только после ознакомления с материалами учебных изданий и правовых актов, рекомендованных к соответствующей теме. Как правило, домашнее задание связано с анализом правовых актов и практики деятельности государственных и муниципальных органов власти. Задание может включать в себя анализ содержания терминов, понятий содержащихся в нормативно-правовых актах, а также решение практических задач. В любом случае необходимо выделять фактическое и нормативно-правовое содержание рассматриваемых правовых отношений, уметь правильно оценить фактические обстоятельства для принятия правильного правового решения. Практические задачи должны быть решены с обязательным указанием на нормативно-правовые акты, которые по мнению студенты должны лежать в основе решения, при этом студент должен не просто правильно подобрать соответствующий нормативно-правовой акт, но и аргументировано обосновать необходимость его применения при приведенных в задаче обстоятельствах. Выполнение домашних заданий в виде практических и иных задач является формой текущего контроля при проведении каждого практического занятия.

Разработка тестов осуществляется по пройденным темам учебного курса с целью закрепления и систематизации полученных знаний. Тестовые задания представляют собой лаконичные тематические задания, сформулированные в повествовательной форме. Каждое тестовое задание может быть представлено в одной из следующих форм: закрытая форма с одним или с несколькими правильными вариантами ответа, открытая форма, задание на упорядочение, задание на соответствие. Количество вариантов ответов для закрытых форм тестовых заданий должно быть 4, для заданий на упорядочение и установления соответствия от 4 до 7.

### **2.4. Пример выполнения задания**

*Задача.*

Что следует понимать под наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями? Каков порядок наделения данными полномочиями.

*Ответ.*

В соответствии с ч.2.ст.132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделаться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В силу ст.19 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такими полномочиями являются полномочия, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только в форме федеральных законов и законов субъектов РФ, как правило, органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.



Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставленных местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Положения законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями вводятся в действие ежегодно вместе с соответствующим федеральным или региональным законом о бюджете.

*Тест*

Какие элементы включает в себя система местного самоуправления?

- 1) органы государственной власти, политические партии, муниципальные органы;
- 2) муниципальные органы, общественные объединения, формы прямого волеизъявления населения;
- +3) органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, формы прямого волеизъявления населения;
- 4) муниципальные органы, товарищества собственников жилья, собрания граждан

### **3.МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО САМОСТОЯТЕЛЬНОМУ ИЗУЧЕНИЮ ВОПРОСОВ**

*Рассматриваются вопросы*

#### **3.1. Нормативные и теоретические аспекты характеристики местного самоуправления**

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.).

По своей же сути оба определения местного самоуправления тождественны, что проявляется прежде всего в оценке местного самоуправления в качестве института публичной власти.

При этом по Конституции Российской Федерации местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти. Как отметил в своем постановлении от 15 января 1998 года Конституционный Суд Российской Федерации по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статей 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”: “... указание на то, что органы местного самоуправления являются органами власти,

само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной”.

### **3.2. Элементы и свойства системы местного самоуправления, концепция его развития**

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.

Кроме внутренних, структурообразующих взаимосвязей каждая целостная система должна иметь и свои собственные атрибутивные параметры, позволяющие ей на равных взаимодействовать с другими системами. Таким атрибутом системы местного самоуправления является, прежде всего, ее самостоятельность.

Система местного самоуправления является целостной, а не суммативной системой. Предпосылкой же целостной системы является ее неоднородность и противоречивость. Неоднородность элементов системы местного самоуправления не должна быть продиктована чисто умозрительными оценками их совместимости и целесообразности сочетания в единой системе.

Неоднородность этих компонентов вызывает действие противоречивых сил, способствующих сцеплению компонентов, движению и развитию всей системы. Придание системе органичности обеспечивают коррелятивные связи элементов системы, при которых происходит взаимозависимость и взаимодетерминация элементов системы местного самоуправления.

Свойство целого быть больше суммы своих частей принято называть организованностью. Чем больше целое разнится от суммы своих частей, тем больше оно организовано. При этом целое может быть больше суммы своих частей (сотрудничество) либо меньше (борьба классов и партий), либо равно ей (несколько человек, не связанных сотрудничеством). О высокой степени организованности системы местного самоуправления можно судить по ее конституционной модели, которая придает местному самоуправлению статус особой формы публичной власти, тогда как каждый из элементов этой системы по своим параметрам имеет отношение либо к государству, либо к гражданскому обществу.

Сумма качеств (признаков) отдельно взятых элементов системы местного самоуправления еще не образует качество всей системы. Однако качество самой системы должно отражаться как в каплях воды во всех ее элементах. Более того, одним из условий признания того или иного явления структурой элементом системы является запечатленность в нем качественного своеобразия системы, а также свойств, присущих данной системе как целостности (фрактальность). Фрактальность системы местного самоуправления проявляется в принципах ее функционирования.

Как любой социальной системе, местному самоуправлению свойственна открытость, то есть способность адаптироваться к окружающей среде и воспринимать из нее полезные для развития системы свойства.

Под влиянием окружающей среды проявляется такое свойство системы местного самоуправления, как самоорганизация.

Очень важным качеством любой системы является ее коррелятивность, то есть закономерная взаимозависимость ее элементов.

Как известно, система местного самоуправления появилась не на пустом месте, а вышла из недр прежней советской системы местной власти, поэтому ей присуще такое свойство, как инерционность.

### **3.3. Местное самоуправление в соотношении с государственным управлением как управленческие процессы.**

В отличие от управления, предполагающего наличие как управляющей, так и управляемой систем, самоуправление – это одна система, в которой субъект и объект управления совпадают 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.

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 государственного 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.

### **3.4. Формы прямого волеизъявления населения, территориальное общественное самоуправление как общественный элемент системы местного самоуправления**

По сути дела формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются проявлением закрепленной в пункте 2 статьи 3 Конституции РФ непосредственной формы народовластия, направленной на решение вопросов местного значения. По смыслу названия главы 5 новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) подразумеваются как формы осуществления населением местного самоуправления, так и формы участия населения в его осуществлении. Их отличие проявляется, с одной стороны, в императивном, постановляющем значении результата волеизъявления населения, с другой, в консультативном, необязательном его значении.

Императивные формы осуществления населением местного самоуправления, к которым относятся местный референдум, муниципальные выборы, голосование об отзыве выборного лица местного самоуправления, сход граждан, правотворческая инициатива граждан и т.п., преследуют достижение конкретного правового результата. Более того, данный правовой результат возникает при непосредственном воздействии соответствующего волеизъявления граждан.

Консультативные формы участия населения в самоуправлении, к которым относятся: публичные слушания, собрания граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и др., важны с точки зрения необходимости учета интересов граждан при принятии органами местного самоуправления своих решений.

Выделение территориального общественного самоуправления как самостоятельного элемента системы местного самоуправления главным образом обусловлено его качествами, не свойственными двум другим элементам системы. Наиболее существенными признаками территориального общественного самоуправления, позволяющими отличить его от других элементов системы местного самоуправления, являются: 1) территориальный признак (действует на определенной части территории муниципального образования); 2) инициативный порядок его появления (возникает исключительно по желанию и инициативе самих граждан); 3) функционирование в режиме общественных формирований (круг решаемых вопросов, порядок организации и деятельности территориального общественного самоуправления определяется населением самостоятельно, что отражается в принятом им положении и уставе муниципального образования). Территориальное общественное самоуправление не является проявлением публичной власти в отличие от органов местного самоуправления, обязательность создания которых предусмотрена законодательством.

### **3.5. Признаки вопросов местного значения. Механизм разграничения полномочий государственных и муниципальных органов власти по вопросам местного значения**

Поскольку те или иные вопросы ведения государственных и муниципальных органов власти зачастую предполагают их совместные действия в этих сферах, определенную сложность вызывает разграничение соответствующих полномочий государственных и муниципальных органов власти. Именно в этой части, как у теоретиков, так и у практиков муниципального строительства остается неопределенность.

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.

### **3.6. Делегированные, инкорпорированные, факультативные государственные полномочия в компетенции органов местного самоуправления**

При делегировании государственными органами своих полномочий органам местного самоуправления сами вопросы, по которым это делегирование осуществляется, продолжают оставаться в ведении государства. При данных обстоятельствах государство в лице своих органов сохраняет за собой право не только определять порядок реализации этих полномочий, контролировать их реализацию, но и в любой момент отозвать эти полномочия обратно, изъяв их из компетенции органов местного самоуправления. В случае же безусловной передачи органам местного самоуправления своих полномочий на безотзывной основе государствен-

ные органы теряют возможность воздействия на соответствующие сферы управления, за исключением тех случаев, которые связаны с нарушением органами местного самоуправления действующего законодательства.

Инкорпорированные государственные полномочия – это полномочия, исключенные из компетенции государственных органов в соответствии с действующим законодательством и переданные в компетенцию органов местного самоуправления. В то же время данные полномочия являются, прежде всего, способом объективации государственных функций, а уже потом полномочиями конкретных их носителей. Можно передать государственные полномочия органам местного самоуправления, общественным организациям либо иным субъектам права, но нельзя вывести их, таким образом, из сферы государственных интересов и режима функционирования государственных органов.

Статьей 16-1 ФЗ от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено право органов местного самоуправления городского округа по решению государственных вопросов на факультативной (добровольной) основе.

### **3.7. Виды форм взаимодействия государственных и муниципальных органов власти**

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.

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) пред-

ставления органами местного самоуправления в государственные органы предусмотренной действующим законодательством информации и другим.

### **3.8. Индикаторы и критерии оценки эффективности деятельности местного самоуправления**

Виды деятельности органов местного самоуправления, индикаторы ее оценки и критерии эффективности определены согласно Указу Президента РФ от 28.04.2008г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»

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. Несмотря на свое разнообразие индикаторы оценки деятельности органов местного самоуправления, представленные в Перечне показателей, в недостаточной степени учитывают качественную сторону этой деятельности. Эффективность деятельности органов местного самоуправления по указанным в Перечне показателям может быть рассчитана как соотношение между результатами и затратами. Так, наряду с количеством организаций коммунального комплекса, осуществляющих оказание услуг, важна и качественная сторона, связанная с организацией их работы: соблюдение режима предоставления услуг, соблюдения технологических норм качества этих услуг, учет интересов потребителей этих услуг, и др.

### **3.9. Содержательная, функциональная, структурная, территориальная оптимизация деятельности местного самоуправления**

С целью оптимизации содержания деятельности местного самоуправления структура 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.

Не менее важной по сравнению с содержательной является организационно-территориальная оптимизация полномочий органов местного самоуправления.

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.

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 основны-

ми компонентами системы органов местного самоуправления: главой и представительным органом муниципального образования.

Структурирование полномочий осуществляется по результатам обратной связи с управляемым объектом и меняется в зависимости от изменения характера решаемых задач.

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.

Как известно, внешняя объективация полномочий органов местного самоуправления происходит через формы их реализации. Форма реализации полномочий выражается в нормативно-правовых, правоприменительных и иных актах органов местного самоуправления. Здесь, пожалуй, заслуживает внимания вопрос о соотношении в практике деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления нормативно-правовых и правоприменительных форм реализации полномочий.

Режим реализации полномочий так же, как и способ реализации, относится к динамической составляющей проблемы оптимизации полномочий органов местного самоуправления и, следовательно, требует учета более значительной массы влияющих на это факторов, по сравнению со статической составляющей, труднее поддается нормативному правовому регулированию. Режим реализации полномочий можно классифицировать на: а) постоянный и временный; б) плановый и внеплановый; в) режим, при котором реализация полномочий имеет место по мере возникновения фактических юридических составов, и вне зависимости от таких юридических составов; а также по иным критериям.

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.

### **3.10. Имущественные и финансовые аспекты оптимизации функционирования местного самоуправления**

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.

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

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823; 2000. № 32. Ст. 3339.

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

Согласно новой редакции Федерального закона «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.

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

#### **4. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ К ЗАНЯТИЯМ И ЛАБОРАТОРНЫМ ПРАКТИКУМАМ**

**Модуль 1** Местное самоуправление как система властных отношений и процесс управления

##### **4.1. ЛП «Понятие и общая характеристика местного самоуправления»**

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем: 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.<sup>2</sup>

##### **4.2. ЛП «Система местного самоуправления, ее развитие»**

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

---

<sup>2</sup> Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. СПб., 1997. С.37.



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.

#### **4.3.ПЗ «Соотношение местного самоуправления и государственного управления»**

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

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.<sup>3</sup> В организационном плане также происходит определенное совпадение субъекта и объекта регулятивных отношений, в качестве которых выступает сама самоуправляемая система.<sup>4</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>5</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.

#### **4.4.ПЗ «Местное самоуправление и гражданское общество»**

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

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

---

<sup>3</sup> Лазарев Б.М. Там же. С.36.

<sup>4</sup> Крузе Ю.Л. Проблемы теории муниципального права: Дисс. канд. юрид. наук. М.,1997. С.41-43.

<sup>5</sup> Крузе Ю.Л. Там же.С.43; Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.,1990. С.150.

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.

## **Модуль 2 Оптимизация функционирования местного самоуправления**

### **4.5 ПЗ «Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами»**

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

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 государственных 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.

### **4.6.ПЗ « Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления»**

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

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 власти ука-

занных 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».

#### **4.7.ПЗ «Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами».**

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем: 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 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.

#### **4.8. ПЗ «Оценка эффективности деятельности местного самоуправления местного самоуправления»**

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

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 призваны 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).

#### **4.9.ПЗ «Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления»**

При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем: 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 вопро-

сов 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.

#### **4.10.ПЗ «Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления»**

При подготовке к вопросам 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