

УДК 351/352

АУШЕВА ЗАРИНА ГАПУРОВА

к.э.н., доцент ФГБОУ ВО «Ингушский государственный университет»,  
e-mail: zarina-ausheva@mail.ru

## ПРАКТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

**Аннотация. Цель работы.** Целью исследования является анализ механизма взаимодействия органов государственной власти и муниципальной власти с учетом характерных особенностей в системе российского управления. **Метод или методология проведения работы.** Методологическая основа включает в себя ряд теоретико-методологических принципов и подходов в теории взаимодействия государственного и муниципального управления, а также взаимодействия государственной и муниципальной власти, сформулированные как отечественными, так и зарубежными учеными. **Результаты.** На сегодняшний день, особую роль в концепции структуры власти в демократическом государстве занимает взаимодействие государственной и муниципальной власти. В первую очередь, это определяется в функционировании структуры государства. **Область применения результатов.** Результаты проведенного исследования могут использоваться органами власти и управления при взаимодействии государственных и муниципальных органов. **Выводы.** На сегодняшний день наиболее оптимальная модель взаимоотношений государственной и муниципальной власти в России пока еще не создана. Именно наличие определенной компетенции приведет к тому, что деятельность по решению основных вопросов муниципального значения, а также задач государственного управления станет эффективной. Впоследствии это приведет к построению правильной практики взаимоотношений государственной и муниципальной власти.

**Ключевые слова:** государственная власть, муниципальная власть, общество, государство, Россия.

---

AUSHEVA ZARINA GAPUROVNA

PhD Econ., associate professor FGBOU WAUGH "Ingush state university",  
e-mail: zarina-ausheva@mail.ru

## PRACTICES OF LIAISING OF THE STATE AND MUNICIPAL AUTHORITIES IN RUSSIA

**Abstract. The goal** of the study is an analysis of the mechanism of liaising of the governmental authority and municipal authorities taking into account the typical features in the system of Russian administration. **The methodological** basis includes a number of theoretical-methodological principles and approaches in the theory of liaising of the state and municipal administration, as well as liaising of the state and municipal government formulated by both domestic and foreign scientists. **The results** of the study completed may be used by the governmental authorities and by administration when liaising with state and municipal authorities. To date, the most optimal model of liaising of the state and municipal authorities in Russia hasn't been created yet. Specifically, the presence of a certain competence will lead to the fact that the activity of solving the main issues of municipal importance, as well as tasks of governmental administration will become effective. As a result, this will lead to building a correct practice of liaising of state and municipal authorities.

**Keywords:** state authorities, municipal authorities, society, the state, Russia.

---

Вопрос о взаимодействии государственной и муниципальной власти играет особую роль в политическом развитии страны. В нем отражен основной смысл государственного

устройства.

Государственная власть, как правило, производится путем объединения всех граждан страны, целью которого выступает обеспечение целостности, безопасности и развития всего общества в целом.

Именно от состояния государственной власти будет зависеть состояние других властей.

Свое осуществление государственная власть стремится получать в обществе, которое в первую очередь оценивает и воспринимает ее (рис. 1).

Предназначение государственной власти закрепляется в ее функциях, впоследствии в которых она проявляет свою сущность. К таким функциям относят:

1. Социальная функция. Данная функция главной целью, которой выступает обеспечение на всей территории РФ прав и свобод гражданина, создает условия для его жизнедеятельности.

2. Экономическая функция. Экономическая функция выражается в формировании организационно-правовых форм, которые необходимы для

3. Международная функция. Главной целью данной функции является поддержание свободы и исторического существования граждан РФ в рамках мирового господства.

4. Политическая функция. Суть политической функции состоит в том, чтобы в обществе устранялись всевозможные конфликты и противоречия, налаживались отношения между гражданами.

Вопросы местного значения тесно связаны с государственными интересами и не могут оставаться без влияния государства. Организационную обособленность органов местного самоуправления закрепила в себе Конституция РФ.

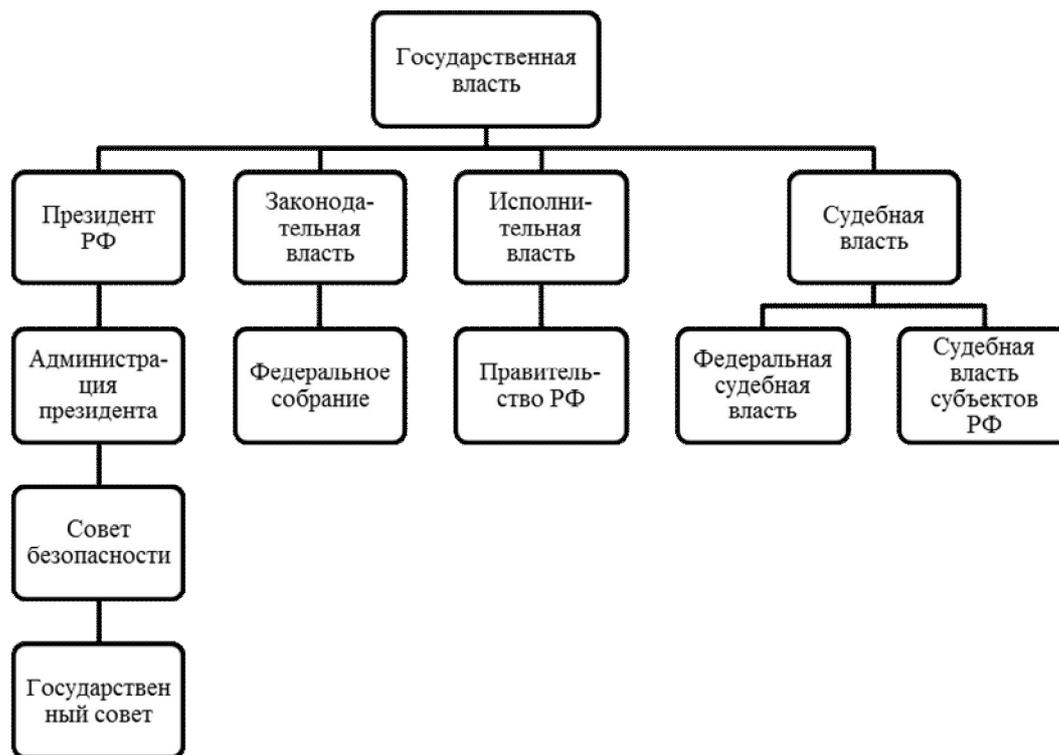


Рис.1. Структура государственной власти

Все вышеперечисленные функции государственной власти взаимообусловлены, и свое выражение они получают в государственной политике, которая провозглашается и проводится государством.

К одной из основ конституционного устройства государства относят муниципальную власть.

Муниципальная власть представляет собой особый элемент системы управления в государстве, а также элемент, который во многом определяет всю государственную структуру.

Как правило, государственное управление подразумевает организационное сотрудничество государства с субъектами местного самоуправления, которые обеспечивают целенаправленный и эффективный процесс формирования органов местного самоуправления.

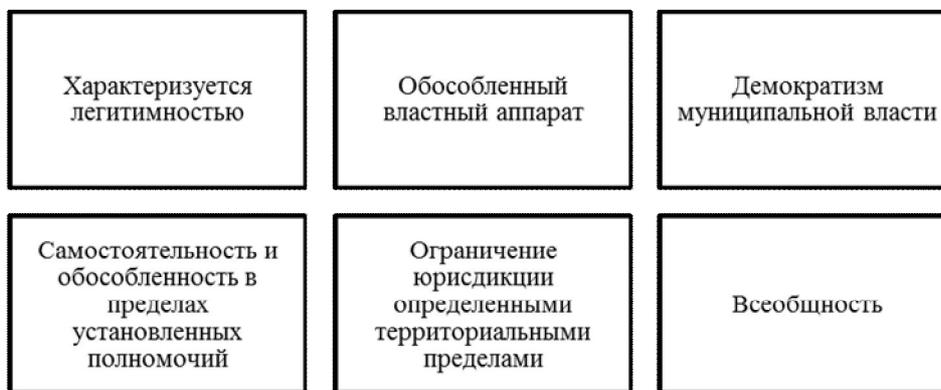
В прямых связях главное – это управляющее влияние. В обратных – восприятие и результативность прямых связей. Взаимодействие государственной и муниципальной власти подразумевает в первую очередь то, что они партнеры и равны в отношении главного объекта управления. Их взаимодействие осуществляется, прежде всего, ради достижения единой цели, а именно – повышения уровня и качества жизни населения каждого органа местного самоуправления.

Без муниципальной власти Россия не сможет быть демократическим правовым государством. В общей системе управления государством она играет важную роль.

Муниципальная власть обладает всеми признаками власти, одним из которых является обязательность решений муниципальной власти для населения страны. Ее осуществление обеспечивается в первую очередь посредством реализации функций муниципального управления.

Впоследствии муниципальные сообщества создают специальные органы муниципальной власти.

Выделяют шесть основных признаков муниципальной власти, к ним относят (рис. 2):



*Рис.2. Основные признаки муниципальной власти*

1. В первую очередь, муниципальная власть характеризуется легитимностью, что означает, что ее функционирование основывается на Конституции РФ, а также на различных нормативно-правовых актах.

2. Обособленный властный аппарат закрепляется законодательно. В рамках данного аппарата выделяются органы, а также должностные лица местного самоуправления.

3. Демократизм органов местного самоуправления определяет наличие в системе муниципально-властного воздействия форм на общество в целом.

4. Самостоятельность, а также обособленность установленных полномочий.

5. Распространение полномочий в рамках установленной компетенции определяет всеобщность.

#### **Модель взаимодействия государственной и муниципальной власти в России**

Рассмотрение практики взаимодействия государственной и муниципальной власти в первую очередь позволяет представить процесс их взаимного воздействия друг на друга в целом.

На сегодняшний день, разработаны основные практики взаимоотношений государственной и муниципальной власти. Они основываются на трех моделях взаимоотношений:

1. Административная модель.
2. Децентрализованная модель.
3. Дуалистическая модель.

Прямое подчинение муниципальной власти характеризует административную модель, которая предполагает продолжение государственной власти.

Полноценное отделение органов муниципальной власти от государственной свойственно децентрализованной модели. Основная ее суть заключается в том, что муниципальная власть формируется только муниципальными сообществами. Муниципальная власть сможет самостоятельно развиваться лишь в пределах, определенных государством, при этом она будет связана с ним большим количеством объединяющих их принципов.

Сочетание административной и децентрализованной модели образует дуалистическую модель. Муниципальная власть будет находиться под контролем государства лишь в той степени, в которой она участвует в обсуждении различных государственных вопросов и задач.

Муниципальная власть будет считаться самостоятельной и действовать независимо от государственной власти. В рамках этой модели муниципальная власть обладает дуалистической природой, которая имеет две стороны:

1. Муниципальная власть выступает частью государственного механизма.
2. Муниципальная власть выступает общественным институтом.

Также в практике взаимодействия государственных и муниципальных отношений оценивают конституционно-правовую модель, которая рассматривается в качестве дуалистической. Однако дуалистическая модель взаимоотношений государственной и муниципальной власти не может быть стабильной, так как она постоянно меняется в сторону административной модели либо в сторону децентрализованной. На сегодняшний день дуалистическая модель начала преобразовываться в административную.

Еще одним главным условием является определение наиболее оптимальной модели взаимоотношений государственной и муниципальной власти. К оптимальной модели следует отнести ту модель, в которой будет преобладать либо исключительные государственные, либо общественные начала.

Оптимальная модель взаимоотношений должна четко выделять как государственные, так и общественные интересы. Также необходимо определить механизмы их реализации.

Органы государственной власти субъектов РФ играют основную роль как в становлении, так и в развитии муниципальной власти. Их взаимодействие определяет результативность осуществления региональной политики.

Взаимодействие государственной и муниципальной власти способно обеспечить эффективность муниципальной политики, способствуя через решение вопросов местного назначения достижению государственных вопросов и задач, к которым относятся:

1. Регулирование политической системы.
2. Обучение работников для органов государственной власти.
3. Восполнение необходимых интересов общества.
4. Упрочнение основ народовластия.

Главной составляющей во взаимоотношениях государственной и муниципальной власти является модель взаимодействий. Идея взаимозависимости и сотрудничества – главное звено. Органы государственной и муниципальной власти включены в систему взаимоотношений. Она делает акцент на их взаимное влияние.

Для России характерна модель взаимодействий. В ее реализации стоит учитывать в первую очередь особенности законодательства Российской Федерации и особенности становления муниципальных образований.

К важным направлениям взаимодействия органов государственной и муниципальной власти относят:

1. Обеспечение финансово-экономической основы местного самоуправления.
2. Создание и принятие региональных программ развития органов местного самоуправления.
3. Урегулирование организации и деятельности муниципальной власти.
4. Разграничение компетенций государственной и муниципальной власти.
5. Защита прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Существуют формы взаимоотношения государственной и муниципальной власти:

1. Принятие законов субъектов Российской Федерации по вопросам муниципальной власти.

2. Подписание договоров и соглашений.
3. Реализация рабочих, координационных и консультативных органов.

Во взаимоотношениях государственной и муниципальной власти существует много проблем. Одной из важных гарантий, а также условием самостоятельности местного самоуправления выступает наличие собственных финансовых средств у муниципальных образований. Не имея финансовых наполнений, органы местного самоуправления станут декларативными. Именно поэтому совершенствованию финансовой сферы уделяется столь пристальное внимание.

Сегодня невозможно решить проблемы финансового обеспечения деятельности муниципальной власти в рамках одноуровневой системы. Для начала важно определить вопросы местного значения в законе, предоставляя муниципальным образованиям право на их детальное раскрытие.

Регулирование деятельности органов местного самоуправления осуществляется с помощью государственной власти. Вмешательство государства сведено к минимуму, что в своем роде является «дистанционным контролем». Муниципальная власть может действовать на принятые законы до момента, пока они остаются в рамках.

Контроль центральных властей над местным управлением имеет основное значение во взаимоотношениях центральных и местных органов власти. Большинство функций местных властей, как правило, носят общенациональный характер, в связи с чем образовывается необходимость в государственном контроле.

В таком случае наиболее правильным решением будет являться тот подход, при котором органы местного самоуправления будут рассматриваться, прежде всего, как институт гражданского общества.

Государственная и муниципальная власть выступает формами единой публичной власти. Для выстраивания взаимоотношений между ними необходимо, чтобы соблюдался принцип функционального единства и принцип институциональной самостоятельности.

Необходимо, чтобы практики взаимодействия государственной и муниципальной власти были функционально связаны, но и институционально разделены.

Все перечисленные модели взаимоотношений государственной и муниципальной власти характеризуют различные способы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти в сфере экономики.

Таким образом, изложенное выше позволяет сделать следующий вывод: на сегодняшний день, наиболее оптимальная модель взаимоотношений государственной и муниципальной власти в России пока еще не создана. Именно наличие определенной компетенции приведет к тому, что деятельность по решению основных вопросов муниципального значения, а также задач государственного управления станет эффективной. Впоследствии это приведет к построению правильной практики взаимоотношений государственной и муниципальной власти.

#### *Литература*

1. Конституция Российской Федерации. – М. : Феникс, 2014.
2. Европейская Хартия о местном самоуправлении // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.
3. Федеральный закон о государственной гражданской службе Российской Федерации от 27.07.2004 N 79-ФЗ (последняя редакция).
4. Федеральный закон о системе государственной службы Российской Федерации от 27.05.2003 N 58-ФЗ (последняя редакция).
5. Федеральный закон о муниципальной службе в Российской Федерации от 02.03.2007 N 25-ФЗ (последняя редакция).
6. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. 03.07.2016 г.) об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4231.
7. Белоусова, Е. В. Правовой статус представительных органов местного самоуправления как органов публичной власти в России. – М., 2014.
8. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление : учебник для бакалавров / И.А. Василенко. – Люберцы : Юрайт, 2015.
9. Волкова, В. В., Сапфирова, А. А. Государственная служба : учеб. пособие. – М. : Юнити-Дана, 2012.
10. Граждан, В. Д. Государственная гражданская служба. – М. : Юрайт. 2013.

11. Гимазова, Ю. В. Государственное и муниципальное управление : учебник для академического бакалавриата / Ю.В. Гимазова ; под общ. ред. Н.А. Омельченко. – М. : Юрайт, 2015.
12. Захарова, Т. И. Государственная служба и кадровая политика : учеб. пособие. – М. : Евразийский открытый институт, 2011.
13. Знаменский, Д. Ю. Государственная и муниципальная служба : учеб. пособие / Д.Ю. Знаменский. – СПб. : ИЦ «Интермедия», 2012.
14. Муниципальное право России : учебник ; под ред. А.Н. Кокотова. – М. : Юрайт, 2015.
15. Наумов, С. Ю. Теория государственного и муниципального управления : учеб. пособие / С.Ю. Наумов, С.В. Сергушко, А.А. Подсумкова. – М. : Форум, 2011.
16. Петров, А. П. Конституционное право : учеб. пособие. – Минск : Амалфея, 2014.
17. Чиркин, В. Е. Государствоведение. – М. : «Юристъ», 2012.
18. Широков, А. Н. Муниципальное управление : учебник / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. – М. : КноРус, 2013.
19. Stillman, R. J. *Preface to Public Administration : A Search for Themes and Direction.* – New York : St. Martin's Press, 1991.
20. Bourgault, J., Dorpe, K. *Managenerial reforms, Public Service Bargains and top civil servant identity // International Review of Administrative Sciences.* 2013. Vol. 79. No. 1.
21. Bullock, J. B., Stritch, J. M., Rainey, H. G. *International Coparision of Public and Private Employees' Work Motives, Attitudes, and Perceived Rewards // Public Administration Review.* 2015. Vol. 75. Issue 3.

### References:

1. *The Constitution of the Russian Federation.* – Moscow : Phoenix Publ., 2014.
2. *European Charter of Local Government // Collected legislation of the Russian Federation].* 1998. No. 36. Art. 4466.
3. *Federal Law On the State Civil Service of the Russian Federation"dated July 27, 2004 No. 79-ФЗ (last revised).*
4. *Federal Law On the System of Civil Service of the Russian Federation"of May 27, 2003 No. 58-ФЗ (last revised).*
5. *Federal Law On the Municipal Service in the Russian Federation"dated March 2, 2007 No. 25-ФЗ (last revised).*
6. *Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ (as amended on July 3, 2016) "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // Collected legislation of the Russian Federation.* 2003. No. 40. Art. 3822; NW RF. 2016. No. 27. Art. 4231.
7. Belousova, E. V. *The legal status of representative bodies of local self-government as public authorities in Russia.* – Moscow, 2014 (in Russian).
8. Vasilenko, I. A. *State and Municipal Administration : textbook for Bachelor / I.A. Vasilenko.* – Lyubertsy: Yurayt Publ., 2015. P. 494 (in Russian).
9. Volkova, V. V., Sapphirova, A. A. *Public Service : textbook.* – Moscow : Unity-Dana Publ., 2012. P. 208 (in Russian).
10. Citizens, V. D. *State civil service.* – Moscow : Yurayt Publ., 2013 (in Russian).
11. Gimazova, Yu.V. *State and municipal management : a textbook for academic bachelor / Yu.V. Gimazov ; under total ed. O.N. Omelchenko.* – Moscow : Publishing Yurayt Publ., 2015 (in Russian).
12. Zakharova, T. I. *State service and personnel policy : tutorial.* – Moscow : Eurasian Open Institute Publ., 2011. P. 312 (in Russian).
13. Znamensky, D. Yu. *State and municipal service : study guide] / D.Yu. Znamensky.* – St. Petersburg : Intermedia Center Publ., 2012 (in Russian).
14. *Municipal law of Russia : textbook / ed. A.N. Kokotov.* – Moscow : Publishing Yurayt, 2015 (in Russian).
15. Naumov, S. Yu. *Theory of State and Municipal Administration : studies manual / S.Yu. Naumov, S.V. Sergushko, A.A. Podsumkova.* – Moscow : Forum Publ., 2011 (in Russian).
16. Petrov, A. P. *[Constitutional law : textbook allowance.* – Minsk : Amalthea Publ., 2014 (in Russian).
17. Chirkin, V. E. *State studies.* – Moscow : Lawyer'Publ., 2012 (in Russian).
18. Широков, А. Н. *Municipal Administration : textbook / A.N. Широков, S.N. Yurkova.* – Moscow : KnoRus Publ., 2013. P. 244 (in Russian).
19. Stillman, R. J. *Preface to Public Administration : A Search for Themes and Direction.* – New York : St. Martin's Press, 1991.
20. Bourgault, J., Dorpe, K. *Managenerial reforms, Public Service Bargains and top civil servant identity // International Review of Administrative Sciences.* 2013. Vol. 79. No. 1.
21. Bullock, J. B., Stritch, J. M., Rainey, H. G. *International Coparision of Public and Private Employees' Work Motives, Attitudes, and Perceived Rewards // Public Administration Review.* 2015. Vol. 75. Issue 3.