

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Базовая кафедра социологии коммуникаций
и управления

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
АВТОРЕФЕРАТ ДИПЛОМНОЙ РАБОТЫ

Студентки 6 курса 624 группы
специальности 080504 - «Государственное и муниципальное управление»
социологического факультета

Стовбы Ольги Юрьевны

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор _____ Л.С.Аникин

подпись, дата

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор _____ Л.С.Аникин

подпись, дата

Саратов 2016

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования обусловлена тем, государственная власть строилась на базе жесткой иерархии, местное самоуправление – на принципах представительства, а территориальное самоуправление, соответственно, на принципах общинных. Однако в современной России, в условиях демократии государственная власть сама базируется на принципах представительства и в этом случае отличается от местного самоуправления лишь объемом полномочий. Территориальное самоуправление имеет большое значение в системе социального самоуправления, что очень актуально в современных условиях. Проблема реализации органами МСУ государственных полномочий существует с момента введения в нашей стране самого института самоуправления и выступает одной из острых и актуальных и в теоретическом, и в практическом плане.

Степень научной разработанности. Теоретические аспекты изучения системы государственной власти анализировались в работах Г. В. Атаманчука¹, И.Н. Барцица², В.В. Черепанова³, Ф.И. Шамхалова⁴, М.С. Козырева⁵.

Работа органов местного самоуправления рассматривалась в работах А.А. Васильева⁶, К.Н. Локшина⁷, Е.Г. Анимича⁸, Р.В. Бабуна¹, А.П. Косициной², Е.М. Бухвальда³, А.А. Выштыкайловой⁴, И.В. Яковлева⁵, В.А. Андреева⁶.

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления – М.: Омега-Л, 2014. 525 с.

² Барциц, И.Н. Система государственного и муниципального управления: в 2 т. Т. 1 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с.; Барциц, И.Н. Система государственного и муниципального управления: в 2 т. Т. 2 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 488 с.

³ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 679 с.

⁴ Шамхалов Ф.И. Теория государственного управления. - М., 2002. 638 с.

⁵ Козырев М.С. Понятийно-категориальные проблемы государственного управления // Государственный советник Выпуск № 4 (8) / 2014 С. 12 - 17.

⁶ Васильев А.А. Система муниципального управления: 2-е изд., испр. и доп. – М.: КноРус, 2014. 253 с.; Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал Российского права, 2007, №7, С.13 – 23.

⁷ Локшина К.Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. История и политология Выпуск № 2 / 2014 С. 76 - 87.

⁸ Анимича Е.Г. Основы местного самоуправления/ Е.Г. Анимича, А.Т. Тертыйшный. - М: Норма, 2000. 98 с.

Проблемам взаимодействия посвящены труды А.А. Уварова⁷, Д.В. Хорошиловой⁸.

Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.⁹, В.В. Маклаков¹⁰ Н.Э. Шишкин¹¹, В.А. Переходов¹² занимались анализом зарубежного опыта взаимодействия государственного и муниципального управления.

Объектом дипломной работы является государственное и муниципальное управление.

Предмет исследования – взаимодействие государственного и муниципального управления.

Цель данной дипломной работы – выявить имеющиеся проблемы взаимодействия государственного и муниципального управления.

Для реализации поставленной цели решалось несколько **задач**:

- проанализировать государственное управление как систему;

¹ Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учебное пособие. - СПб.: Питер, 2005. – 192 с.

² История Советского государства и права: Кн. 1./ Под ред. Косицына А.П. - М.: изд. Норма, 1998 г. – 524 с.

³ Бухвальд Е.М. Удалось ли России реализовать европейскую хартию самоуправления? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика Выпуск № 6 / 2013 С. 46 - 63.

⁴ Выштыкайлова А.А. Местное управление и местное самоуправление в дореволюционной России // Сибирский юридический вестник Выпуск № 1 / 2010 С. 22 - 26.

⁵ Яковлев И.В. Местное самоуправление в истории России // Евразийский Союз Ученых Выпуск № 9-4 (18) / 2015 С. 52 - 54.

⁶ Андреев В.А. Некоторые тенденции развития народовластия на уровне местного самоуправления в Российской Федерации // Достижения вузовской науки Выпуск № 13 / 2014 С. 171 - 174.

⁷ Уваров А.А. О государственных полномочиях в компетенции органов местного самоуправления // Государство и право, 2002, №10, С.67 – 73.

⁸ Хорошилова Д.В. Взаимодействие государственной власти субъектов Российской Федерации и органов муниципального управления при формировании и реализации государственной кадровой политики // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика Выпуск № 6 / 2013 С. 118 - 122.

⁹ Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.:Спарк, 2001. 251 с.

¹⁰ Маклаков В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой республике / В.В. Маклаков // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М.: ИНИОН, 1993. С. 26 – 27.

¹¹ Шишкина Н.Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития. – Иркутск, 1995. 210 с.

¹² Переходов В.А. Зарубежные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: сравнительный анализ // Вестник Поволжского института управления Выпуск № 3 / 2012 С. 22 - 28.

- выявить основные черты отечественной системы муниципального управления;

- выделить условия взаимодействия государственного и муниципального управления в России.

Эмпирическую базу исследования составляет Европейская Хартия о местном самоуправлении; Конституция РФ; Федеральные законы; Указы и Поручения Президента РФ; Постановления Правительства РФ.

Структура работы. Дипломная работа состоит из введения, трех разделов и заключения. Общий объем работы составляет 69 страницы.

Основное содержание работы.

Во введении обоснована актуальность исследования, охарактеризована степень ее разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи исследования.

В первом разделе «Государственное управление как система» проанализировано государственное управление, которое, по мнению автора, вовсе не случайно имеет особое место среди других видов управления. Государственное управление является собой механизм осуществления властных полномочий государства в руководстве, организации, направленному государственно-властному влиянию на социум и ряд его подсистем. Указанное управление является видом профессиональной работы по осуществлению нормотворческих, исполнительных, судебных и других властных полномочий власти для выполнения его нормотворческих, нормоисполнительных, правоохранительных, воспитательных функций.

Автор проанализировал ряд определений государственного управления. В работе понимается государственное управление как нацеленное на результат, организующее и упорядочивающее влияние государства, используя систему государственных органов, а так же организаций и необходимого чиновничьего аппарата на социальные процессы, жизнедеятельность населения, имеющее множество отличительных черт и свойственных признаков. В первую очередь отметим масштабность, распространенность управляющего влияния на весь социум и порой (при некоторых условиях) заходящее за его границы в условиях ведения международной политики. Лишь государственная власть управляет всеми областями жизнедеятельности социума. Иные разновидности власти отличаются территориально ограниченным, производным, и, зачастую, подчиненным характером.

В рамках анализа выбранной темы рассмотрены виды государственного управления. В соответствии с критерием классификации выделяют разные виды гос. управления. Управление бывает цивилизованным, демократическим или

антидемократическим, к примеру, авторитарным, диктаторским, тоталитарным. В России в течение фактически всего XX века преобладала система государственного управления, построенная на идеологической и политической диктатуре. Данное управление стало малоэффективным и к началу 90-х годов фактически исчерпало себя.

В работе рассмотрена наблюдающееся в последнее время подмена понятия «государственное управление» на понятие «государственный менеджмент». Управление и менеджмент реально близки по своему функционалу. Они направлены на эффективность и быстрое реагирование на конъюнктурные изменения. Однако они вовсе не синонимы, ибо целому ряду параметров существенно различаются. Несовпадение характеризуется концептуально-целевыми ориентирами и ресурсами, которые разнятся по объемам, формам, характеру и методам управленческого воздействия.

Анализируя выбранную тему, автор обратил отдельное внимание на механизмы обратной связи с государственной властью. Актуальные теории и методы государственного управления активно применяют идею и технологии обратной связи с «клиентами» государства, гражданским обществом, их роли в формировании и принятии решений.

Во втором разделе «Основные черты отечественной системы муниципального управления» автор, в первую очередь, обратился к такому важнейшему документу как Европейская хартия самоуправления¹, к которой наша страна присоединилась восемнадцать лет назад. В работе рассмотрены два противоположных мнения российских экспертов в отношении данного документа. Первое из них исходит из того, что довольно общий характер большинства положений указанного документа, как и наличие в нем непонимания относительно обязательности или необязательности применения подписавшими странами его конкретных положений, по сути, сводит хартию к

¹Европейская Хартия о местном самоуправлении: // Собрание законодательства РФ, рот 1998. рот - №36. рот – 4466 с.

некоторой общей декларации. Из нее трудно извлечь определенные критерии, признаки соответствия той или иной конкретной системы МСУ требованиям современной демократии и непосредственно — самой хартии.

Противоположное мнение о хартии стремится к тому, чтобы (учитывая все погрешности, содержащиеся в этом документе) считать ее базисным документом, имеющим серьезную роль с точки зрения утверждения не формальностей, а духа демократических реформ в обществе и государстве, важной составляющей которых будет развитая система МСУ¹. С учетом последней, более убедительной позиции присоединение нашей страны к данному международному документу означает, в первую очередь, не адаптацию тех или иных статей наших законов под положения хартии, а отражение в них, точно, как и в правоприменительной работе самой сущности хартии как манифеста демократии, социума и серьезной ответственности населения за развитие социальной среды их жизни.

В работе рассмотрена проблема качества и эффективности государственного и муниципального управления как одной из наиболее острых и обсуждаемых. Требования улучшения качества управления выдвигаются не только жителями в контексте охраны его прав, защиты интересов, но и потребностью в повышении конкурентоспособности страны, региона, муниципалитета. На уровне страны имеются ввиду качественный состав и доступность государственных услуг и, в итоге, доверие к органам власти, на уровне региона речь идет о взаимосвязи результатов государственного управления, а так же социально-экономического развития территории.

Автор рассмотрел различие муниципального управления и местного самоуправления, а так же главные направления деятельности муниципального управления, к которым отнесены:

1. Увеличение доходной и рационализация расходной части бюджетов;
2. Обеспечение минимальных жизненных стандартов населения;

¹Бухвальд Е.М. Удалось ли России реализовать европейскую хартию самоуправления? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика Выпуск № 6 / 2013 С. 48.

3. Становление и укрепление института местного самоуправления;
4. Повышение качества среды проживания людей.

В работе проведен анализ структур, относящихся к органам местного самоуправления.

В третьем разделе «Взаимодействие государственного и муниципального управления в РФ» автор, анализируя проблему взаимодействия государственного и муниципального управления, в первую очередь, обратился к опыту зарубежных стран в этом вопросе. В современных зарубежных государствах местное самоуправление являет собой систему децентрализованного построения местного управления, которая сложилась в итоге длительного, зачастую эволюционного развития. Эволюция централизованных стран привела к делению публичной власти на государственную, муниципальную. Фундаментом взаимодействия разных уровней власти является достижение качественного управления делами общества¹.

Рассматривая зарубежный опыт, автор подробно проанализировал три классические модели организации МСУ: англосаксонскую, французскую (континентальную) и германскую. Данные модели основываются, в первую очередь, на ряде принципов в основе отношений органов местной власти, и между собой, и с органами гос. власти.

Автор сослался на ежегодное Послание Президента нашей страны, в котором было сказано, что созданы «острова» и мелкие «островки» власти, однако не построена между ними качественная связь. До сих пор не построено качественное взаимодействие среди разных уровней власти, о чем очень часто говорится. Центр и конкретные территории, региональные, а так же местные власти до сих пор ведут соревнования за полномочия. Хочется затронуть еще одну проблему – постоянно разворачивающееся противостояние мэров, а так же руководителей муниципальных образований с

¹ Авдеева Т.Т., Решетняк Т.А. Концептуальные подходы к определению направленности и оценки качества государственного и муниципального управления // Вестник Томского государственного университета Выпуск № 364 / 2012 С. 109.

главами регионов. Только в исключительных случаях можно оценить эту борьбу как защиту интересов местного самоуправления - института власти. Так же зачастую местное самоуправление на мэрах начинается и завершается. Следовательно, не стоит путать свои амбиции, перетаскивание каната власти и защиту реальных интересов жителей¹.

В работе рассмотрены инкорпорированные (переданные) гос. полномочиям органам МСУ, к которым отнесены полномочия, исключенные из компетенции государственных органов в соответствии с актуальным законодательством и переданные в компетенцию органов МСУ. Главной причиной, по которой реализуется инкорпорация государственных полномочий в компетенцию органов МСУ, является важность децентрализации государственной власти, то есть политико-юридического процесса перехода властных полномочий от централизованной подсистемы к децентрализованной для наиболее качественного принятия и выполнения управленческих решений. Автор проанализировал множество условий этого процесса, связанных с финансовой составляющей, а так же ряд определённых ведомственных, отраслевых критериев для определения обоснованности передачи органам МСУ государственных полномочий.

В заключении подводятся итоги дипломного исследования, формулируются основные выводы:

Во-первых, рассмотренные в работе модели взаимодействия органов МСУ с органами государственной власти имеют и общие и отличительные черты. Главными критериями при определении отличий англосаксонской, французской, германской моделями является характер взаимоотношений местной и государственной власти, а также уровень автономии органов власти на непосредственно на местах.

Во-вторых, одну модель как идеальную выделить не возможно, потому, что та или другая модель всегда будет показывать национальные,

¹Официальный сайт Президента Российской Федерации. Послание Президента Российской Федерации. Текст официального обращения. // Режим доступа: <http://kremlin.ru/> (дата обращения: 11 апреля 2016)

территориальные, а так же политические особенности государства и учитывать историю, потребности местного населения, и, однозначно, способствовать развитию МСУ в государстве.

В-третьих, опыт европейских государств показывает, что качество, развитие, а также реформирование местного самоуправления непосредственно зависит от привлечения к этому процессу жителей, их общественных объединений.

Все это определяет то, что собранный богатый иностранный опыт может быть интересен, и использован в России, при строительстве отечественной модели взаимодействия органов государственной власти и МСУ. Осуществляя такое предложение, следует понимать, что применительно к нашей стране, опыт решения задач местной организации власти должен приниматься с некоторой долей условности и соответствовать фактической действительности и повседневной практике.

В России органы местного самоуправления, а так же органы государственной власти имеют общие черты, заключающиеся в том, что они являются органами власти населения, органами через которые народ реализует принадлежащую ему власть. Лишь в одном случае реализация этой власти происходит в государственной форме, а во втором – в форме МСУ. В общем, государственное управление плотно взаимосвязано с местным самоуправлением, что не означает, что первое перекрывает второе. Следовательно, очень важен поиск оптимальную организационную форму взаимодействия государственного управления - местного самоуправления. Качество взаимодействия государственных и муниципальных органов в управлении, зависит и от понимания жителями своих прав и возможностей в реализации местного самоуправления. Сегодня идут дискуссии о том, что для проявления инициативы снизу граждане еще не готовы. Однако, природа властных полномочий государственных органов и органов местного самоуправления одина, так же, как и един их источник – народ.

Выполнение местными органами не только собственных вопросов, но и некоторой части государственных полномочий в истории прослеживалось всегда. Процедура эта объективно необходима и, по сути, является взаимовыгодной как для граждан, так и для государства. Необходимость обусловлена экономической, социальной, управленческой, а так же организационно-технической целесообразностью. Однако, нахождение оптимальных способов разделения компетенции органов власти разных уровней в федеративном государстве имеет чрезвычайно важное значение для качественного и устойчивого функционирования социума и государства, в том числе и его социально-экономическую сферы.