

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

Кафедра социологии коммуникаций  
и управления на базе администрации  
Энгельсского муниципального района

**ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И  
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**  
АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 526 группы  
направления подготовки 38.03.04 – «Государственное и  
муниципальное управление»  
социологического факультета

Зотовой Юлии Юрьевны

Научный руководитель

кандидат социологических наук, доцент \_\_\_\_\_  
подпись, дата

М.Б. Аракчеева

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_  
подпись, дата

Л.С. Аникин

Саратов 2017

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность** темы работы обусловлена тем, что в Российской Федерации на данный момент ведется активный поиск методов соединения интересов государства и местных сообществ. Поэтому особенно актуальное значение в современный период принадлежит проблеме совершенствования взаимоотношений государственных и органов местного управления, осмысления общетеоретических и практических аспектов взаимоотношения государства и местной власти и воплощения их в практику правотворчества.

В концепции структуры власти в демократическом государстве институт местного самоуправления играет важную роль. Это определяется, прежде всего, тем, что функционирование института местного самоуправления предполагает развитие тенденции децентрализации власти, которая наиболее полно учитывает исторические и иные местные традиции, обеспечивает интересы населения на местах. Процесс реформирования института местного самоуправления предполагает решение проблем связанных с необходимостью качественной проработки его задач и функций, четкого разграничения полномочий и компетенций между ними, разработки методологии пределов их управляющего воздействия на различные сферы жизнедеятельности местного сообщества.

Под государственным управлением подразумевается не только управляющее воздействие, но и организационное сотрудничество государства и его субъектов с местным самоуправлением, которое обеспечивает целенаправленное и эффективное функционирование муниципальных образований. В прямых связях основными являются управляющие воздействия. В обратных связях на первое место выдвигаются моменты сотрудничества и взаимодействия, инициативы снизу, восприятия и результативность прямых связей. В системе государственного управления, важное значение имеет оптимальное сочетание прямых и обратных связей.

Особенности взаимодействия органов государственной власти и

особенностей местного самоуправления предполагается, что они как партнеры, являются равнозначными в отношении главного объекта управления. Это осуществляется ради достижения общей цели - повышения уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом.

Проблема взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти имела и имеет место практически на всех этапах развития местного самоуправления как в России, так в других странах.

Конституция России закрепила организационную обособленность местного самоуправления от органов государственной власти, но на практике эффективное управление во всех сферах жизни общества невозможно без четко отлаженного механизма их взаимодействия. Большинство наших неудач в экономике, социальной сфере связано именно с тем, что этот механизм дает сбой.

**Степень научной разработанности темы.** Вопросы взаимодействия и сотрудничества государственной власти и местного самоуправления (земского и городского самоуправления) рассматривались в трудах русских юристов конца XIX - начала XX вв. – , А.И. Васильчикова, Л.А. А.Д. Градовского и других.

В последние десятилетия интерес к проблематике местного самоуправления существенно возрос, что нашло отражение в растущем числе публикаций отечественных и зарубежных исследователей по данной теме (Среди современных исследователей, развивающих концептуальные основы административно-государственного управления можно назвать российских и американских ученых: В.Г.Графский, М.Н.Марченко, М.В.Баглай, Р.Т.Мухаева, Г.В.Атаманчука, И.А.Василенко.

Анализу перспектив развития местного самоуправления в России после вступления в силу нового федерального закона посвящены работы Н.Б. Косаревой, Е. Житковой, М.Ю. Каверзина, А.В. Кружкова, В.Я. Гельмана, О.Л. Савранской, С. Михеева; проблемам финансовой автономии

муниципальных органов власти в новых условиях - труды В.Д. Нечаева, А. Деменковой, О. Роя.

В то же время, широкий спектр вопросов взаимодействия данных уровней публичной власти по-прежнему недостаточно глубоко и всесторонне исследован и нуждается в дальнейшей научной разработке.

**Объект- исследования** - взаимодействие органов государственного и муниципального управления.

**Предмет исследования** совершенствование взаимодействия органов государственного и муниципального управления.

**Цель исследования** состоит в проведении исследования системы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, выявлении проблем, возникающих в реализации публичной власти на местном уровне и поиске оптимальных направлений их решения.

**Задачи исследования:**

- рассмотреть понятие государственного управления
- изучить понятие и признаки муниципального управления
- рассмотреть инструменты взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации и местных органов власти
- изучить обеспечение взаимодействия органов государственной власти Саратовской области и местного самоуправления
- провести анализ взаимодействия органов государственной власти Саратовской области и местного самоуправления

**Структура работы.** Квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников.

**ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.**

**Во введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, раскрывается степень ее разработанности, определяются цель, объект, предмет, задачи исследования, методологическая основа и теоретические источники.

**В первой главе рассматриваются теоретические основы взаимодействия органа местного самоуправления с государственной властью.**

**В первом параграфе** рассмотрено понятие государственного управления. Государственное управление, осуществляемое государством, реализуется посредством объединения всех граждан. Целью такого управления является обеспечение целостности, суверенитета, безопасности, упорядоченности и развития всего общества, а в нем обеспечение прав и свобод каждого гражданина. Это самый значимый, обширный и исторически важный вид управления, от состояния которого зависят и другие виды управления.

Государственное управление в виде располагаемой области научного знания (в виде теории управления государством) в своем ведении имеет вопросов - целеполагания, организация и регулирования жизнедеятельности общества в целом, которые делает госвласть государства, делегированная ей народом.

Государственное управление в виде формы реализации прерогатив государства его органами и должностными лицами в общей системе социального публичного управления есть основная сфера действия и применения норм административного права. В узком организационном, административно-правовом смысле под государственным управлением имеют ввиду один специфический вид государственной деятельности, связанной с реализацией исполнительной государственной власти как одной из ветвей государственной власти, которая осуществляется системой специальных государственных органов исполнительной власти или органов государственного управления.

Органы государственного управления исполняют требования законов и других общих предписаний президентской и правительственной власти через систему исполнительно-распорядительных управленческих действий, которые выражаются в принимаемых ими административно-правовых актах

и организационно-исполнительских действиях.

**Во втором параграфе** рассмотрены составляющие и признаки муниципального управления.

Местное самоуправление по Конституции РФ, относительно самостоятельно и осуществляется в городских и сельских поселениях, на других территориях, где население объединено совместными условиями проживания.

Можно сказать, что местное самоуправление - подзаконная система власти, которая функционирует в рамках законодательного поля, формируемого государством. На этом уровне принимаются властные решения в пределах функций, определенных законом.

Местное самоуправление - важный элемент всей системы управления в государстве, во многом определяющий всю государственную структуру.

На основании этого принципа все субъекты РФ определяют формы местного самоуправления.

Правовая основа местного самоуправления также включает уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Нормы организации и проведения местных выборов, закрепляются в нормативно - правовых актах трех разных уровней: федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне местного самоуправления. Отличительная черта законодательных документов, определяющих участие населения в референдумах, выборах, и др. формах участия населения в самоуправлении, заключается в том, что итоги и решения принятые на референдумах, сходах, др. должны быть опубликованы (обнародованы) в средствах массовой информации.

Формами участия населения в осуществлении местного самоуправления считают территориальное общественное самоуправление (далее ТОС), т. е. самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою

ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения.

Согласно ст.12 Конституции власть в стране организационно разделена на два уровня – систему государственной власти и систему местного самоуправления. Конституционное положение гласит: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти». Вместе с тем местное самоуправление не может противостоять государственной власти, поскольку оно обязано действовать в рамках федеральных законов, указов Президента, постановлений Правительства, актов субъектов РФ. Речь не может идти об абсолютном разделении государственного управления и местного самоуправления.

Местное самоуправление рассматривается Конституцией как одна из основ государственного устройства России. Согласно ст.12 Конституции РФ в «Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление». Это означает, что без местного самоуправления Россия не может быть демократическим правовым государством, а ограничение его прерогатив должно рассматриваться как посягательство на основы конституционного строя РФ.

Местное самоуправление занимает особое место в общей системе управления государством<sup>1</sup>. Оно осуществляет связь между государством и населением. Местное самоуправление обладает всеми признаками власти и прежде всего главным - обязательностью его решений для населения, проживающего на территории муниципального образования. Осуществление местного самоуправления обеспечивается посредством реализации функций муниципального управления. Для этого муниципальными сообществами создаются органы местного самоуправления.

В настоящих условиях формирования российской государственности местное самоуправление признается самостоятельной властью, производной

---

<sup>1</sup>Мищеряков Ю. Н. Муниципальная реформа и муниципальное управление // Муниципальное право. – 2011. - N 3 (55). С.77-84.

от государственной, действующей с позволения государства и в рамках государственных законов.

**Во второй главе изучена организация взаимодействия государственного управления и местного самоуправления .**

**В первом параграфе** рассмотрены инструменты взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации и местных органов власти

В практике взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления можно выделить такой инструмент взаимодействия, как совместная реализация законов и их финансирование. С принятием в 2003 году Федерального закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" началась муниципальная реформа в России. С этого времени одним из важнейших инструментов совместной работы органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления стала реализация муниципальной реформы и соответственно введение в действие Федерального закона № 131-ФЗ.

Реализация Закона объединила в себе большинство форм взаимодействия государственных и муниципальных органов власти. Поэтому, чтобы разобраться в сущности и проблемах взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления необходимо рассмотреть реализацию Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Реализация этого Закона не только обобщает направления и формы взаимодействия, а также по ходу муниципальной реформы выявляет проблемы и недостатки взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации и местных органов власти.

Органам государственной власти совместно с органами местного самоуправления удалось в известной степени разграничить и уточнить полномочия всех уровней власти.

До сих пор не выработаны обоснованные критерии для расчета

финансовых средств, необходимых для исполнения расходных полномочий органов местного самоуправления.

Далека от завершения работа по формированию институциональной базы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления испытывают значительные трудности в получении от органов государственной статистики, от хозяйствующих субъектов, от налоговых органов всех необходимых исходных данных для формирования статистических показателей по муниципальному образованию. Это значительно усложняет процесс разработки комплексных программ устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Серьезной проблемой является кадровое обеспечение органов местного самоуправления, особенно в малых городах и сельской местности. В местных бюджетах средств на повышение квалификации кадров нет, а государственное финансирование этой работы осуществляется явно недостаточно и бессистемно.

**Во втором параграфе** рассмотрено обеспечение взаимодействия органов государственной власти Саратовской области и местного самоуправления.

Для решения вопросов, касающихся взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Саратовской области создан специальный орган, который занимается этими вопросами. При Правительстве Саратовской области функционирует Министерство регионального развития Саратовской области, которое является органом исполнительной власти Саратовской области, реализующим государственную политику в сфере взаимодействия с органами местного самоуправления.

Деятельность Министерства регионального развития области основывается на принципах законности, гласности, уважения прав и свобод человека и гражданина, взаимодействия с органами государственной власти

Саратовской области и органами местного самоуправления.

В связи с этим имеется постоянная потребность в координации работ как органов государственной власти в сфере взаимодействия с органами местного самоуправления, так и в выстраивании самой системы органов местного самоуправления и взаимоотношений между ними.

Для того, чтобы взаимодействие органов власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления было более эффективным формируются рабочие группы для решения какого-либо частного вопроса.

Эффективная форма взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления - это сотрудничество государственной и местной властей через ассоциации муниципальных образований. В рамках ассоциации органы местного самоуправления могут более точно сформулировать и доводить до сведения государственных органов их общие проблемы.

В Саратовской области существует Ассоциация "Совет муниципальных образований Саратовской области".

**В третьем параграфе** проведен анализ взаимодействия органов государственной власти Саратовской области и местного самоуправления

После принятия Федерального закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" на территории Саратовской области как и на территориях других областей Российской Федерации началась муниципальная реформа. В результате совместной работы органов государственной власти области, органов местного самоуправления и образованных совместных рабочих органов проведено и проводится в настоящее время множество мероприятий по поводу реализации Федерального закона № 131-ФЗ.

После нового территориального деления возникли проблемы с решением вопросов оптимизации доступности населения муниципального района к его административному центру. При изменении границ муниципальных образований должны учитываться пожелания населения, а

на практике больше было учтено мнение депутатов. В итоге жители некоторых поселений обращаются в Правительство Саратовской области с просьбой учесть их пожелания и отнести их поселение к соседнему муниципальному району, к которому они относились ранее, так как административный центр соседнего муниципального района имеет более удобное транспортно-географическое положение. Однако пока возникающие проблемы подобного рода трудно решаемы из-за возникающих в этом случае трудозатратных законодательных поправок и финансовых расходов, связанных с отнесением поселения к другой районной администрации.

Одной из наболевших проблем реализации Федерального закона № 131-ФЗ является передача вопросов местного значения на места.

Практика реализации полномочий органов местного самоуправления, решение определенных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения показали, что она является достаточно трудным делом. Казалось бы, полномочия определены, но для эффективного исполнения полномочий, кроме органов местного самоуправления, границ, населения, важно наличие достаточных финансов, муниципального имущества и навыков по решению вопросов местного значения. Надо признать, что все эти элементы в большей части муниципальных образований Саратовской области отсутствуют.

В целом в Саратовской области, как и в других субъектах Российской Федерации остаются на уровне неполного решения многочисленные проблемы, из числа которых выделяют разграничение муниципального имущества, территориальное деление региона, обеспечение органов местного самоуправления квалифицированными кадрами, недостаточное финансирование переданных вопросов местного значения. Эти проблемы вызывают большую тревогу, так как от благополучного формирования таких составляющих местной реформы зависит благосостояние муниципальных образований, населения проживающего на территориях муниципальных образований, а следовательно и государства в целом

**В заключении работы** подводятся итоги бакалаврского

исследования, даются теоретические выводы, формулируются практические рекомендации, а также намечаются дальнейшие пути исследования данной проблемы.