

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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 524 группы

направления подготовки 38.03.04 - Государственное и муниципальное
управление

социологического факультета

Даниленко Елены Александровны

Научный руководитель

кандидат социологических наук, доцент _____ Д.Л.Иванов
подпись, дата

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор _____ Л.С. Аникин
подпись, дата

Саратов 2020

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования заключается в том, что сегодня, как в теории, так и на практике можно видеть процесс «огосударствление» местного самоуправления, то есть его жесткую привязку к государственной структуре и восприятия самоуправления в качестве продолжения государственной власти на местах. Эта ситуация отражает объективный процесс развития местного самоуправления в России, неоднозначность его юридического регулирования, а также имеющиеся юридические пробелы. Поэтому чрезвычайно актуальное значение имеет сегодня проблема взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, понимание теоретических и юридических сторон взаимодействия государственных и самоуправленческих систем с точки зрения научного анализа соотношения власти и общества.

Самостоятельность местной власти отражается в наличии своих сфер ведения местного самоуправления и тех полномочий, которые имеют органы местной власти. Важно, самостоятельность местной власти указана в Конституции РФ, где фиксируются гарантии местного самоуправления.

Местное самоуправление в нынешних условиях имеет двойственную природу и по своему существу является социально-государственным институтом. Российская практика развития местного самоуправления свидетельствует о тесной взаимосвязи, взаимозависимости и взаимопроникновении государственных и самоуправленческих практик.

Процесс взаимосвязи государства и местного самоуправления дает возможность определить ряд их общих свойств, в частности: оба являются институтом общественного развития; каждый из них обладает территориальной организацией; обладают одним источником власти – это народ; реализуют публичную власть, одна разновидность которой – государственная власть – касается всей территории, другая – муниципальная

власть – на территории конкретного местного образования; проводят сбор налогов; реализуют функции по обеспечению общественной безопасности и порядка – одни (государственные структуры) в форме органов внутренних дел и иных силовых структур, другие (самоуправленческие структуры) – в форме муниципальных органов охраны общественного порядка; проводят правовое регулирование и управление, то есть имеют собственные нормативные акты, а также собственные аппараты управления.

Степень разработанности выбранной темы охарактеризована как теоретико-методологическим, так и практическим материалом, включающим в себя анализ государственного и муниципального управления.

Теоретические аспекты изучения системы государственной власти анализировались в работах Атаманчука Г. В., Ракевич И.В., Чепляева В.Л., Скворцова В.Н., Шабуновой А.А., Косыгиной К.Р.¹

Работа органов местного самоуправления рассматривалась в работах Балынской Н.Р., Коптяковой С.В., Зиновьевой Е.Г., Ворошилова Н.В., Бухвальда Е.М., Бухмастовой Е.В., Митяевой Е.Н.²

Проблемам взаимодействия посвящены труды Аушевой З.Г., Журавлевой Ю.Н., Котелевской Ю.В., Нехайчука Д.В.¹

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления – М.: Омега-Л, 2014. 525 с.; Ракевич И.В., Чепляев В.Л. Повышение квалификации государственных гражданских служащих: мотивация и приоритеты // Вестник ПАГС, 2009. № 11. С. 148-154.; Скворцов В.Н. Роль некоммерческих организаций и гражданского общества в совершенствовании системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации // Экономика нового мира 2018 С. 1-12.; Шабунова А.А., Косыгина К.Р. Проблемы государственного управления развитием некоммерческого сектора на региональном уровне // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз 2019 С. 86-104.

² Балынская Н.Р., Коптякова С.В., Зиновьева Е.Г. Анализ использования информационно-коммуникационных технологий в органах муниципального управления // Муниципалитет: экономика и управление 2019 С. 16-25.; Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз 2018 С. 132-148.; Бухмастова Е.В. Развитие муниципальной системы оценки качества образования в рамках сетевого межмуниципального взаимодействия // Научно-методическое обеспечение оценки качества образования 2019 С. 17-22.; Ворошилов Н.В. Особенности и проблемы функционирования института местного самоуправления в муниципальных образованиях городской агломерации // Вопросы территориального развития 2018 С. 1-17; Митяева Е.Н. Современные тенденции в политическом управлении и актуальные проблемы муниципальной политики в РФ // Среднерусский вестник общественных наук 2019 С. 92-108.

Объектом бакалаврской работы является государственное и муниципальное управление.

Предмет исследования – взаимодействие государственного и муниципального управления.

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

Для реализации поставленной цели решалось несколько задач:

- выделить понятие и сущность государственного управления;
- проанализировать правовая основа муниципального управления в РФ;
- определить направления и формы взаимодействия государственного и муниципального управления.

Нормативную базу исследования составили:

- Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 марта 2014 г. N 9 ст. 851.
- Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ «Об обороне» (с изменениями и дополнениями от 27 декабря 2019) // «Российская газета» от 6 июня 1996 г. N 106.
- Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. N 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (с изменениями и дополнениями от 1 октября 2019) // «Российская газета» от 20 ноября 1997 г.
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

¹ Аушева З.Г. Практики взаимодействия государственной и муниципальной власти в России // Региональные проблемы преобразования экономики 2018 С. 298-304.; Журавлева Ю.Н. Особенности взаимодействия органов государственного и муниципального управления в социальной сфере // E-Scio 2019 С. 1-10.; Журавлева Ю.Н. Развитие взаимодействия органов государственного и муниципального управления // E-Scio 2019 С. 1-10.; Котелевская Ю.В., Нехайчук Д.В. Законодательные и административные основы взаимодействия органов государственного и муниципального управления // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки 2018 С. 15-27.

(с изменениями и дополнениями от 27 декабря 2019) // «Российская газета» от 8 октября 2003 г. N 202.

- Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (с изменениями и дополнениями от 13 июля 2015) // «Российская газета» от 31 декабря 2006 г. N 297;

- Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 16 декабря 2019) // «Российская газета» от 7 марта 2007 г. N 47.

- Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с дополнениями и изменениями от 1 марта 2020) // «Российская газета» от 30 июля 2010 г. N 168.

- Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2012 г. N 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу “одного окна” // «Российская газета» от 30 июля 2012 г. N 172.

- Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // «Российская газета» от 31 декабря 2014 г. N 299.

- Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет - ресурса "Российская общественная инициатива"

(с изменениями и дополнениями от 23 июня 2014) // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 марта 2013 г. N 10 ст. 1019

- Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. N 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» // «Российская газета» от 22 августа 2012 г. N 192.

Основное содержание работы

В первом разделе «Понятие и сущность государственного управления» сущность государственного управления понимается в удовлетворении потребностей и интересов социума, решения проблем по сохранению целостности, суверенитета, а также безопасности страны, урегулированию повседневной жизни населения.

Государственное управление имеет 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.

Исходя из объекта управленческого воздействия? управление бывает территориальным и функциональным (межотраслевым и отраслевым).

Функциональное управление подразумевает вертикальную подчиненность от предприятия до центра, которое осуществляется через министерства, агентства и службы, реализующую единую политику в отрасли (сфере) управления, формулируют необходимую нормативно-правовую базу, строят необходимые межотраслевые и внутриотраслевые

пропорции, проводят соответствующий надзор и контроль, предоставляют государственные услуги гражданам.

Территориальное управление, в свою очередь, нацелено на логичное размещение производства, развитие специализации и комплексное совершенствование регионов, становление уровней их финансового и социального развития. Обеспечивается разделением полномочий среди федеральных, региональных, местных органов власти. В нашей стране управление проводится из 3 «центров». Ведение политики с помощью «прозрачного» и эффективного государственного администрирования называется административным управлением. Административное воздействие является прямым влиянием на интересы администрируемых объектов средствами директивного принуждения, такими как разрешение, запрет, дисциплинарные санкции, используемые в независимости от их мнения. Сущность данного управления лежит в воздействии на управляемых по системе «приказ-подчинение». В качестве примера можно привести любое распоряжение, постановление органа или должностного лица, который наделен государственно-властными полномочиями, в котором имеются правовые императивы – т.е. обязательные предписания нижестоящим субъектам к совершению определённых действий.

Огромную популярность получают практики деления ответственности, присвоения полномочий, государственно-частного партнерства, аутсорсинга, роли в управлении. Наша страна по количеству формальных институтов, организованных для взаимодействия исполнительной власти и гражданского общества, думаем, выступает одним из лидеров на мировой арене. Функционирует Общественная палата. Основное большинство органов исполнительной власти всех уровней содержат в составе общественные советы. Система исполнительной власти обладает множеством комиссий, рабочих групп, советов с привлечением внешних экспертов.

Базисом социальной оценки исполнительной власти, а также гражданской роли в принятии решений выступает информационная открытость властей. Благодаря мессенджерам, социальным сетям и прочим сервисам, позволяющим, так или иначе, производить процесс не только сохранения информации, но и свободного обмена ею между гражданами, стало возможным вести речь о появлении цифрового общества как отпечатка общества фактического. Сегодня уже трудно вообразить индивида, никак не представленного в онлайн - поле, и, наоборот, с каждым днем становится все меньше граждан, не использующих Интернет-ресурсы в качестве способа добычи информации и социального взаимодействия¹.

Во втором разделе «Правовая основа муниципального управления в РФ» в России действует Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», который устанавливает общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации². Также, 6 октября 2003 г. Президентом РФ был подписан в новой редакции ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Муниципальное управление находится в тесной взаимосвязи с местным самоуправлением. МУ в соответствии с Конституцией нашей страны является собой один из компонентов политической системы России, организующих реализацию принципа народовластия. Нынешние муниципальные образования содержат все основные признаки государства: наличие территории, жителей на данной

¹ Щур А.Л., Федоров А.Н. Цифровизация в государственном и муниципальном управлении: мировой опыт, проблемы и перспективы использования онлайн-социальных сетей // Труды Кольского научного центра РАН 2019 С. 159.

² Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 16 декабря 2019) // «Российская газета» от 7 марта 2007 г. N 47.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 27 декабря 2019) // «Российская газета» от 8 октября 2003 г. N 202.

территорией, и органы публичной власти¹. Муниципальное управление – это упорядочивающее действие органов местного самоуправления по отношению к муниципальному образованию с целью улучшения уровня и качества жизни граждан².

Главными направлениями деятельности муниципального управления являются:

1. Увеличение доходной и рационализация расходной части бюджетов;
2. Обеспечение минимальных жизненных стандартов населения;
3. Становление и укрепление института местного самоуправления;
4. Повышение качества среды проживания людей.

Жителей муниципального образования можно назвать также местным сообществом, которое представляет собой социальную систему, открытую территориальную целостность, выступающую в форме индивидов и органов местного самоуправления, социальных норм и ценностей, регулирующих связи и отношения между элементами в процессе совместной деятельности³. Местное сообщество принимает участие в системе социального управления, где деятельность муниципалитетов оказывается относительно самостоятельной и независимой от государственных структур⁴.

Эффективная система муниципального управления должна гарантировать социальную защиту различным категориям населения – детям, взрослым, старшему поколению. Социальная защита заключается в обеспечении достойного качества жизни, предоставлении разного рода

¹ Маршалова А.С. Система государственного и муниципального управления. М.; Омега, 2008. С. 80.

² Аникин Л.С. Становление местного самоуправления в Российской Федерации: Опыт социол. исслед. / Л. С. Аникин ; Под ред. Г. В. Дьячкова. Саратов Изд-во Саратов. ун-та 1997. С. 56.

³ Киселева А.М. Системная характеристика местного сообщества // Личность. Культура. Общество. 2008, Т. 10. С. 293.

⁴ Еремин А.Р. Государственная и муниципальная власть в системе социального управления.//Регионология, 2003. № 1/2.

льготных социальных услуг, проведении социальных акций в поддержку каких-либо групп населения.

Проведение грамотной политики в муниципальном образовании, неукоснительное выполнение всех обязательств, функций и полномочий органами местного самоуправления составляют определенный имидж СМУ. В зависимости от того, насколько хорошо и должным образом функционирует система муниципального управления, зависит и ее имидж, а также имидж ее структурных элементов. Имидж тесно связан с успешным осуществлением деятельности органов местного самоуправления, которое отражается в общей характеристике региона (учитываются проблемы региона или муниципального образования и скорость реагирования на них местных властей). С этими двумя характеристиками взаимосвязана и эффективность принятия решений на муниципальном уровне. Ведь именно от этого показателя зависит бесперебойное и результативное функционирование СМУ и всех ее структурных звеньев. Эффективность как компонент СМУ (муниципальной политики) тоже достаточно активно исследуется.

В третьем разделе «Взаимодействие государственного и муниципального управления в РФ» сказано, что органы муниципального управления способны обеспечивать результативное управление на местах, основываясь на конституционном праве самостоятельности и независимости. Однако, существенная зависимость местных бюджетов от средств бюджетов других создает существенную зависимость муниципальных органов от государственных органов власти. Эта зависимость муниципальных от государственных органов управления объясняется историческими особенностями развития институтов власти. При этом остаются до конца не изученными исторические аспекты взаимосвязи государственного и муниципального управления, что не дает возможность выработать

законодательный инструментарий, который способен обеспечить независимость местных бюджетов от средств бюджетов иных уровней.

Важным условием является определение наиболее оптимальной модели взаимоотношений государственной и муниципальной власти. К оптимальной модели можно отнести ту модель, в которой будет преобладать или исключительные государственные, или общественные начала.

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

Добавление государственных полномочий к компетенции органов местного самоуправления, как указывает правотворческая практика, не нуждается в специальном механизме передачи. Федеральный и региональный законодатель в данном случае просто устанавливает в соответствующих законах гос. полномочия органов МСУ. К, примеру, глава 4 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» прописывает порядок наделения органов МСУ конкретными государственными полномочиями¹.

В заключении указано, что на сегодняшний день, разработаны основные практики взаимоотношений государственной и муниципальной власти. Они базируются на трех моделях взаимоотношений:

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

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

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 27 декабря 2019) // «Российская газета» от 8 октября 2003 г. N 202

Полноценное отделение органов муниципальной власти от государственной характерно для децентрализованной модели. Основная ее суть заключается в том, что муниципальная власть составлена только муниципальными сообществами. Муниципальная власть сможет самостоятельно развиваться только в пределах, определенных государством, при этом она будет связана с ним большим числом 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.

В России органы местного самоуправления, а также 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 оптимальной организационной формы 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 едина, также 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 также 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-экономической сферы.