

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО

Кафедра социологии регионов

**ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

(автореферат бакалаврской работы)

Назарова Айдогды

студента 4 курса 421 группы

направления 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

Социологического факультета

Научный руководитель
доцент, к.с.н.

подпись, дата

Т.А. Пашкина

Зав. кафедрой
профессор, к.ф.н.

подпись, дата

И.А.Бегинина

Саратов 2021

Общая характеристика работы

Актуальность темы работы заключается в том, что Российская Федерация в настоящее время ведет активный поиск оптимальных форм муниципального строительства, а также методов соединения интересов государства и местных сообществ. В связи с этим особенно актуальное значение в современный период приобретает проблема совершенствования взаимоотношений государственных и местных органов, осмысление общетеоретических и практических аспектов взаимоотношения государства и местного самоуправления и воплощения их в законодательную практику.

Сегодня, как в теории, так и на практике можно видеть процесс «огосударствления» 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 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.

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.

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.

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

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, И.А.Василенко.

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.

Объектом исследования являются органы государственного и муниципального управления.

Предметом выступает взаимодействие органов государственного и муниципального управления.

Цель работы 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.

Поставленная цель достигается путем решения следующих задач:

- рассмотреть понятие, сущность и правовые основы государственного и муниципального управления;
- рассмотреть инструменты взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации и местных органов власти;
- провести анализ взаимодействия органов государственной власти Саратовской области и местного самоуправления.

Бакалаврская работа состоит из введения, двух разделов, заключения и списка использованных источников.

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 «Понятие, сущность и правовые основы государственного и муниципального управления» автором проведен анализ существующих подходов к теоретическому и правовому пониманию

государственного и муниципального управления. Государственное управление как отрасль научного знания (синоним: теория государственного управления) разрабатывает вопросы целеполагания, организации и регулирования жизнедеятельности общества в целом, осуществляемые государственной властью, принадлежащей народу. Оно имеет комплексный, в известной мере синтезный, характер, поскольку опирается на достижения многих общественных, естественных, точных и технических наук. Данная отрасль знаний не вторгается в названные науки и не подменяет их, но из каждой из них берет определенные научные приобретения и использует в своих интересах. Ведь управлять приходится в обществе, где постоянно взаимодействуют человек (миллионы людей), общество (с системой своих связей) и природа (с множеством своих элементов). Когда мы говорим о государственном управлении, то имеем в виду что, и его формирование, и реализация происходят в сложнейшей современной биосоциотехносфере, где все взаимосвязано и взаимообусловлено.

В научной, а также учебной литературе определение «государственного управления» выставлено в самых разных вариантах. Так, в учебном пособии Российской академии государственной службы «Система государственного и муниципального управления» рассматриваемая система управления представлена в качестве интеллектуально-информационного воздействия государства, а также его органов, должностных лиц на сознание, деятельность людей, коллективов людей и общностей в стратегических целях организации целостности, безопасности, суверенитета, упорядочения, а также всецелого развития нашего общества.

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.

Анализируемое управление отличает громадные объемы охватываемых социальных отношений, явлений и процессов, касается интересов и потребности всех жителей страны, судеб миллионов и индивида в отдельности. Но разговор идет не о детальном вторжении в жизнь индивида или во внутригрупповые взаимодействия. Демократическое государство являет обществу довольно обширные свободы и перспективы для принятия собственных решений. Не является безразличным к «внешним рамкам» жизни социума и его подсистем, организующим стабильность, сохранность, целостность общества. Только государство определяет «пределы» свобод граждан, в правовом поле определяет поведение человека и социума в целом.

Проблема качества и эффективности государственного и муниципального управления сегодня одна 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 также социально-экономического развития территории¹. Однако, оценить указанные характеристики для перспектив совершенствования вышеуказанных областей лишь на уровне государственной власти и муниципалитета не представляется возможным, или данная оценка не будет объективной и профессиональной. Необходимо учитывать мнение сторонних специалистов и населения. Однако, прежде определим и рассмотрим, что собой представляет система муниципального управления, а также компонентов ее составляющих.

¹ Ракевич И.В., Чепляев В.Л. Повышение квалификации государственных гражданских служащих: мотивация и приоритеты. Вестник ПАГС, 2009. № 11. С. 149.

Для успешного функционирования СМУ необходимо четкое разграничение ее основных компонентов и исследования в области муниципальной экономики (особенно распределения бюджетных средств МО), муниципальных социальных стандартов. Исследования в области реформирования СМУ позволили бы населению следить за экономической и политической ситуацией в регионе, в муниципальном образовании.

Во втором разделе «Организация взаимодействия государственного управления и местного самоуправления на примере Саратовской области» раскрывается специфика взаимодействия государственного и муниципального управления в условиях региона.

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.

Органам государственной власти совместно с органами местного самоуправления удалось в известной степени разграничить и уточнить полномочия всех уровней власти. Удалось приблизить местное самоуправление к населению. Были созданы муниципальные образования, в том числе городские округа, муниципальные районы (количество районов практически не изменилось, вместо административных они стали муниципальными), городские поселения и сельские поселения. Таким образом, местным самоуправлением охвачены все города и села. С 1 января 2007 года 55 субъектов Российской Федерации исполняют Федеральный

закон № 131-ФЗ в полном объеме. С 1 января 2009 года он будет реализовываться во всех 86 субъектах Федерации.

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.

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.

Начав исполнять свои полномочия и вопросы местного значения органы местного самоуправления оказались в ситуации, когда в их обязанность входит решение следующих вопросов, которые никогда не решались. А для этого требуются деньги, которые в нехватке.

В настоящее время задачей государственных органов власти Саратовской области совместно с органами местного самоуправления является увеличение финансовой обеспеченности местных бюджетов, работа над системой разграничения имущества, переоценка кадастровой стоимости земли. Пока земельный налог и налог на имущество физических лиц относятся к категории несобираемых налогов, муниципальные образования не в состоянии полностью себя обеспечить за счет собственных бюджетов. В такой непростой ситуации передача полномочий вновь образованным в

Саратовской области поселениям и исполнение их на местах сопровождается мерами государственной поддержки местного самоуправления.

В результате анализа выявлено, что происходит увеличение перечисления средств в местные бюджеты с каждым годом, но если судить по результативности исполнения вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий муниципальными образованиями и по деятельности в целом органов местного самоуправления, государственных межбюджетных трансфертов, а их основная доля в местных бюджетах, категорически не хватает для решения поставленных задач перед органами местного самоуправления.

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 подводятся итоги бакалаврского исследования, формулируются основные выводы.

Таким образом, муниципальное управление - это деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах; организованный процесс руководства, регулирования и контроля со стороны органов местного самоуправления за развитием общественной жизни на данной территории.

Государственное и муниципальное управления различаются не только тем, что осуществляются на разных уровнях организации власти, но также

отличаются по целям, задачам, субъектам и объектам управления, реализуемым функциям, полномочиям и управленческим технологиям и процедурам. В рамках государственного управления реализуются функции управления в различных сферах общественной жизнедеятельности: политической, экономической, социальной и т.д.

В настоящее время наиболее рациональным представляется подход, в соответствии с которым местное самоуправление рассматривается как институт гражданского общества, осуществляющий свою деятельность в тесной взаимосвязи с государством. Практическая реализация данного подхода, как представляется, позволит осуществлять последовательную политику во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, исключит коллизии правоприменения в тех сферах, которые по своей природе могут быть урегулированы и государством и местным самоуправлением.

Рассмотрев теоретические основы взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти, их направления, основные формы взаимодействия и финансовую основу местного самоуправления можно сделать вывод, что в соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Каждый из этих уровней обладает собственной компетенцией, вторгаться в которую органы иного уровня власти не вправе. При самостоятельном осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в то же время не следует исключать их взаимодействия между собой.

Множество форм взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления, например как создание совместных рабочих органов, межбюджетные отношения, совместная реализация федеральных законов и другие, значимы и очень важны для многостороннего развития общества и государства, необходимо

их чаще применять на практике и усовершенствовать эти формы, а по возможности добавлять новые. Из форм взаимодействия на сегодняшний день наиболее значимы такие, как передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, вопросов местного значения и формирование ресурсной базы местного самоуправления. Также хотелось бы выделить такую форму взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, как государственная финансовая поддержка местного самоуправления, которая в последнее время вызывает множество вопросов и дискуссий.

Для того, чтобы выявить проблематичность совместной деятельности органов государственного и муниципального управления, необходимо было дать ей оценку в рамках реализации Федерального закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", как одного из важнейших в последнее время инструментов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

В итоге можно сказать, что в субъектах Российской Федерации остаются не решенными многочисленные проблемы, из числа которых можно выделить разграничение муниципального имущества, недостаточное финансирование переданных вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий. 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.

Перечисленные направления реформирования местного самоуправления не охватывают весь спектр проблем, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления в повседневной жизни. Уже сегодня наглядно видны как положительные, так и отрицательные стороны осуществляемой муниципальной реформы. Еще не созданы все условия для

организации деятельности органов местного самоуправления, однако время не ждет и оценку деятельности органов местного самоуправления в первую очередь даст население. Поэтому процесс реформирования нельзя останавливать, его нужно продолжать параллельно и на местах, и на федеральном, региональном уровнях при помощи корректировок законодательной базы, изменениями и нововведениями в практической сфере организации местного самоуправления, в частности совершенствование механизмов межбюджетных отношений, бюджетного процесса, увеличения муниципальных доходов, повышения эффективности использования бюджетных средств, за счет собственных разработок и новшеств и на примере других субъектов Российской Федерации, которые вырвались вперед и преодолели преграды на пути достижения оптимального результата.

Создание необходимых условий для реализации права населения на местное самоуправление, для взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, решение существующих проблем не только позволит государственным органам и местному самоуправлению достойно и четко обеспечивать жителей социальными гарантиями в соответствии с Конституцией Российской Федерации.