

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

**«ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ  
АСПЕКТ»**

(автореферат бакалаврской работы)

Студента 5 курса 526 группы

направление подготовки

38.03.04 - Государственное и муниципальное управление  
заочной формы обучения, социологического факультета

Есипова Алексея Викторовича

Научный руководитель, к.ф.н., профессор

Бегина И.А

Зав. кафедрой социологии регионов, к.ф.н.,

профессор

Бегина И.А

Саратов 2022 год

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Проблема взаимодействия муниципального управления с органами государственной власти имела и имеет и, я уверен, будет иметь место практически на всех этапах развития местного самоуправления, как в России, так и за рубежом.

Процесс взаимосвязи государства и местного самоуправления позволяет определить ряд их общих свойств, а в частности: оба являются институтами социального развития, каждый из них имеет территориальную организацию, а источник власти у них один – народ. Они осуществляют публичную власть, где один вид (государственная власть) касается всей территории, другой (муниципальная власть) - на территории конкретного местного образования. Также они собирают налоги и сборы и выполняют функции по обеспечению общественной безопасности и порядка: одни (государственные структуры) в форме органов внутренних дел и других правоохранительных органов, другие (структуры самоуправления) - в форме муниципальных органов охраны общественного порядка. Помимо этого, они также осуществляют правовое регулирование и управление, то есть у них есть свои собственные нормативные акты, а также свои собственные аппараты управления.

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации закрепила организационную обособленность местного самоуправления от органов государственной власти, на практике выходит, что эффективное управление во всех сферах жизни общества просто невозможно без четко отлаженного механизма их совместного взаимодействия. Большинство неудач, как в экономике, так и в социальной сфере, можно отнести именно к тому, что этот механизм не налажен как следует и дает повременно сбои в совместной работе. Поэтому особую значимость на сегодняшний день приобретает вопрос о правильном взаимодействии органов муниципального управления и федеральными органами государственной власти. Неудивительно, что проблема становления местного самоуправления в Российской Федерации

продолжает оставаться актуальной на протяжении и последних двадцати лет. До сих пор не разработана концепция организации местного самоуправления. Также важным является вопрос о контроле государства над деятельностью органов власти на местах. Дисциплина исполнения федеральных законов и иных нормативных актов на региональном и муниципальном уровнях является одним из условий стабильного развития государства. 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.

**Степень научной разработанности проблемы.** Вопросы взаимодействия и сотрудничества государственной власти и местного самоуправления рассматривались еще в трудах древних мыслителей: Платона, Аристотеля, Макиавелли Н., Гоббса Т. и др.

В России Чичерин Б.Н., Васильчиков А.И., Градовский А.Д., Безобразов В.П. стремились выстроить оптимальную структуру земской организации, обозначить различные полномочия власти и компетенции органов местного самоуправления, предложить эффективные варианты взаимоотношений земских и государственных структур. В российской дореволюционной исторической науке сложилось две теории самоуправления: общественная и государственная. Сторонники общественной теории считали, что органы государственного управления и местного самоуправления должны иметь разные функции и существовать независимо друг от друга. Сторонниками государственной теории самоуправления были известные историки А.А. Корнилов и В.О. Ключевский. Они указывали на необходимость расширения порученных земствам дел, полной самостоятельности этих органов.

В последние десятилетия интерес к проблематике местного самоуправления существенно возрос, что нашло отражение в растущем числе публикаций отечественных и зарубежных исследователей по данной теме. Большой вклад в развитие современной российской теории государственного управления и местного самоуправления в России внесли такие ученые, как Н.И. Глазунова, И.А. Василенко, Г.В. Пушкарева, В.Е. Чиркин, Ф.И. Шамхалов, и другие ученые, разрабатывающие новую модель государственного и местного управления, наиболее приемлемую для постсоветской России.

Также правовые аспекты государственного и муниципального управления предметно представлены в монографиях и учебных изданиях по социальному управлению и административному праву ученых-юристов, социологов и политологов В.А. Козбаненко, Е.В. Охотского, Н.И.Захарова, а также в статьях Кухтина В.С. и Кулюкиной А.Д., монографиях Н.В. Мирошниченко, Старцева Я.Ю., Кайля Я. Я., Ламзина Р. М. и Воловика В. С., проблемам взаимодействия посвящены труды Чириковой А. Е и Ледяева В. Г., Ворошилова О.Н., научная работа Остапец О.Г.

**Объектом** исследования являются органы государственного и муниципального управления.

**Предметом** исследования выступают взаимодействие и возникающие проблемы органов государственного и муниципального управления.

**Целью выпускной квалификационной работы** является выявление форм взаимодействия и взаимосвязи между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также в выявлении проблем, возникающих в реализации публичной власти на местном уровне.

Поставленная цель достигается путем решения следующих **задач**:

- рассмотреть понятие, сущность, специфику и правовые основы государственного и муниципального управления;

- выявить как органы государственного управления влияют на органы местного самоуправления, и какие проблемы взаимодействия могут из этого выходить;

- рассмотреть взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления на примере Саратовской области.

**Структура выпускной квалификационной работы.** Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех разделов, заключения и списка использованной литературы.

## **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 и муниципальное управление: понятие, принципы, цели»* дается определение понятий «государственное управление» и «муниципальное управление». Несмотря на множество трактовок и определений, под государственным управлением, в узком смысле, подразумевается административная, исполнительно-распорядительная деятельность государства, осуществляемая Президентом Российской Федерации, а также Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. В более же широком смысле - это организующая, упорядочивающая деятельность государства, государственное регулирование различных общественных отношений путем деятельности всех ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной, их органов, государственных служащих. Для муниципального управления, так же, как и для местного самоуправления, в «чистом виде» характерно самостоятельное формирование целей и задач, органов власти и управления, бюджета, ресурсной базы. В результате муниципальное управление - есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на

удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства.

Государственное управление рассматривает вопросы постановки целей организации и регулирование жизнедеятельности общества в целом, осуществляемые государственной властью принадлежащей народу. Оно носит комплексный, объединенный характер, поскольку опирается на достижения многих общественных, естественных, точных и технических наук. Эта отрасль знаний не вторгается в названные науки и не заменяет их, но из каждой из них берет определенные научные приобретения и использует в своих интересах. Ведь управлять необходимо в обществе, где миллионы людей, где общество (с системой своих связей) и природа (с множеством своих элементов) постоянно взаимодействуют. Когда говорят о государственном управлении, то имеется в виду что, и его формирование, и его реализация происходят в сложнейшей современной, динамично реализуемой во времени и пространстве, системе, где все взаимозависимо и взаимообусловлено.

К органам, выполняющим функции государственного управления, относится местная администрация вместе со своими органами и структурными подразделениями. Все эти органы специально созданы для осуществления управленческой деятельности и являются основными субъектами государственного управления. В их деятельности наиболее полно проявляются особенности, присущие управлению как особому виду государственной деятельности.

В свою очередь основной целью муниципального управления является повышение уровня жизни населения муниципального образования. Если анализировать специфику муниципального управления, то она определяется, прежде всего, особенностями муниципального образования как объекта управления, включающего в себя все аспекты жизни людей. Например, говоря об эффективности муниципального управления, нельзя ограничиваться только экономической эффективностью, оставляя без внимания социальную,

«нравственную» эффективность тех или иных управленческих решений. В то же время жители муниципального образования являются как объектом, так и субъектом управления по отношению к системе органов муниципального управления, поскольку население управляет своими делами либо напрямую (например, посредством выборов, референдума), либо косвенно (осуществляя контроль за деятельностью органов муниципального управления).

Рассмотрев теоретические основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, их направления, основные формы взаимодействия и финансовую основу местного самоуправления, делается 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 имеет свою собственную компетенцию, в которую органы власти другого уровня управления не имеют права вмешиваться. При самостоятельном осуществлении полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в то же время не следует исключать их взаимодействия друг с другом.

**Во втором разделе «Проблемы взаимодействия государственного и муниципального управления»** рассматривается вопрос о взаимодействии органов муниципального управления с органами государственной власти, а также связанные с этим проблемы. Подчеркивается, что местное самоуправление не может быть предоставлено самому себе. Формированию эффективной системы местного самоуправления в нашей стране препятствуют такие факторы, как:

- отсутствие единой государственной концепции реформирования органов самоуправления;
- значительное сопротивление чиновников реформам;
- низкий уровень политической культуры населения.

В результате местное самоуправление тесно связано со всей организационной структурой государства. Совместное взаимодействие двух органов власти имеет общие глобальные социально-политические цели, а проявление специфических взаимоотношений предопределяет полномочия муниципального управления. Поэтому современное местное самоуправление просто не может существовать вне государства, по ряду определенных причин:

- 1) Именно государство отвечает за существование той или иной формы местного управления и его административно-территориальную принадлежность.
- 2) Государство определяет компетенцию органов местного самоуправления правовыми и политическими актами.
- 3) Вся принудительная власть государственных органов основана на защите актов органов местного самоуправления.
- 4) Только государство может наделить гражданина правом на участие в местном самоуправлении и гарантировать осуществление этого права.

При этом муниципальное управление имеет принципиальные отличия от управления государством в целом:

- 1) Муниципалитет не имеет права издавать законы;
- 2) Муниципалитет управляет главным образом не гражданами, живущими на его территории, а собственными службами и предприятиями;
- 3) В основе муниципального управления лежит проектный подход к управлению.

Вышеперечисленные элементы в очередной раз доказывают, что как существование, так и функционирование муниципального управления возможны только в рамках государства. Муниципальное управление остается в рамках государственной власти, и именно государство решает вопрос о



соотношении и балансе управленческих функций, финансировании органов управления, их соподчиненности в масштабах государства.

Одна из важнейших проблем взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления - вопрос о распределении полномочий. Это связано с нежеланием и страхом органов государственной власти сокращать свои полномочия, что приводит к конфликтам с местными властями. Конечно, это негативно сказывается в первую очередь на обществе.

Более того, сама проблема разграничения полномочий связана еще и с тем, что трудно провести четкую грань, тем самым отнести одни расходы на местный бюджет, а остальные - на государственный. Разделение полномочий на государственные и местные во многом зависит от целесообразности способов их удовлетворения, поскольку на самом деле нет четко разграниченных функций, относящихся к тому или иному уровню управления. Все они неразрывно связаны и направлены на удовлетворение всех социальных потребностей. Во время становления местного самоуправления в России органы государственной власти пытались провести четкое разграничение полномочий между уровнями и из-за передачи большого объема полномочий местным органам власти, без соответствующих финансовых ресурсов, муниципалитеты не смогли справиться с возложенными функциями.

Отмечается, что сегодня очень важна позиция федеральных властей по совершенствованию нормативной базы для дальнейшего разграничения полномочий между государственными и муниципальными органами власти. На законодательном уровне большинства субъектов Российской Федерации этот вопрос не может быть решен по двум основным причинам. Первая заключается в том, что в большинстве субъектов Российской Федерации слишком силен аппарат, направленный на ограничение прав муниципальных образований. Вторая - противоречия и недостатки правового регулирования вопросов разграничения полномочий органов государственной власти и

местного самоуправления в федеральном законодательстве и, прежде всего, в определении собственных полномочий органов местного самоуправления, которые не позволяют совершенствовать законодательство субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.

Не стоит забывать про проблему неэффективной структуры государственных органов на федеральном уровне управления. Причиной организационной нестабильности аппарата является распущенность системы. В настоящее время не существует достойной структуры, которую можно было бы назвать идеальной для государственного аппарата, способной объединить отдельные компоненты в единое целое и установить целостность всей системы. Обращается внимание на две крайности во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления, существующих на некоторых территориях субъектов: либо они существуют как бы параллельно, автономно, доводя эту автономию до абсурда, либо местное самоуправление заменяется государственным местным самоуправлением, и это не лучшим образом сказывается на существующей социально-экономической ситуации в регионе.

Таким образом, основными проблемами взаимодействия государственного и муниципального управления можно назвать: нечеткое разграничение полномочий между ними; недостаточную экономическую базу для муниципалитетов для выполнения делегированных полномочий; отсутствие взаимосвязанных показателей, с помощью которых можно оценивать деятельность региональных и муниципальных органов власти; квалификацию кадров и коррупцию.

Подчеркивается, что теоретически данные проблемы можно решить, приняв, например, общий закон, который мог бы регулировать принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления.

**В третьем разделе «Совершенствование взаимодействия государственного и муниципального управления на примере Саратовской**

*области»* раскрывается специфика взаимодействия государственного и муниципального управления в условиях региона.

В ходе анализа содержания Основного закона области обращается внимание на то, что в Уставе Саратовской области отсутствуют положения, закрепляющие основные принципы взаимодействия государственных и муниципальных органов. Но имеется и исключение норм о том, что губернатор области, обеспечивая координацию деятельности органов исполнительной власти области в соответствии с законодательством Российской Федерации, может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти региона с органами местного самоуправления.

В разделе рассматриваются некоторые формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Саратовской области:

Во-первых, оказывается государственная поддержка местному самоуправлению, направленная на оптимизацию существующей модели местного самоуправления применительно к конкретным региональным условиям и совершенствование территориальной основы местного самоуправления. Например, законы Саратовской области определяют порядок формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, а также порядок избрания глав муниципальных образований.

Во-вторых, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Следует иметь в виду, что передача ряда государственных полномочий органами местного самоуправления позволяет сэкономить средства, которые следует потратить на создание соответствующих территориальных структурных подразделений государственных органов.

В-третьих, косвенной формой взаимодействия органов публичной власти двух уровней в Саратовской области является сотрудничество через Ассоциацию «Совет муниципальных образований Саратовской области».

В-четвертых, в последние годы наблюдается развитие таких форм сотрудничества между органами государственной власти и органами местного

самоуправления, как создание координационных, консультационных, консультативных органов и т.д.

В то же время можно констатировать неутешительный факт, что в Саратовской области практически не уделяется должного внимания проблеме правового просвещения населения в сфере местного самоуправления. Исследование состояния правовой культуры местного сообщества в отдельных муниципальных образованиях региона свидетельствует о ее низком уровне.

В целях формирования системы правового просвещения граждан приоритетным направлением региональной правовой политики должны стать разработка и принятие целевой программы в указанной сфере. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Саратовской области осуществляется путем принятия многочисленных нормативных правовых актов, что создает определенные сложности для правоприменителя. Одной из причин сложившейся ситуации является отсутствие концепции формирования нормативно-правовой базы взаимодействия органов государственной власти различных уровней. Разработка концепции необходима для определения целей, задач, принципов и приоритетных направлений совершенствования и систематизации законодательства, регулирующего данный вид правоотношений.

Завершая анализ правового регулирования в этой сфере в целях оптимизации взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в регионе, учитывая важность данного вида правоотношений, представляется необходимым включить в Устав Саратовской области статью, определяющую принципы и основные направления взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

**В заключении** подводятся итоги, делаются выводы.