

Ласынов Радик Робертович

старший преподаватель

Северо-Западный институт (филиал)

АНО ВО «Московский гуманитарно-экономический университет»

г. Мурманск, Мурманская область

DOI 10.31483/r-154082

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

Аннотация: в статье рассматриваются некоторые актуальные проблемы государственного и муниципального управления в Российской Федерации, возможные способы их разрешения. Предпринимается попытка поиска ответа о возможной приоритетности государственного либо муниципального уровня управления. В результате краткого анализа приведено авторское видение разрешения существующих проблем на современном этапе развития государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: управление, земский собор, приоритетность, система разделения властей, система публичной власти, органы представительной власти, взаимоотношение, сотрудничество.

В современных условиях представительные органы власти Российской Федерации являются объективной действительностью государственного и муниципального уровня и в системе разделения властей осуществляют функции управления в тесном взаимодействии с другими органами власти. Такого рода взаимодействие является одним из факторов обеспечения целостности и единства системы государственного управления, способствующим дальнейшему развитию и совершенствованию общей системы публичной власти Российской Федерации.

Однако, рассматривая вопросы системы разделения властей с точки зрения их управленческо-правового положения, следует отметить, что заслуживающим

своего внимания является весьма определенный принцип независимости всех ветвей власти друг от друга. Объем полномочий ветвей власти не безграничен. Прежде всего ограниченность этих властных полномочий гарантируется наличием определенного механизма, выступающего в качестве регулятора сбалансированности объема этих полномочий.

Безусловно, подвергать противопоставлению вопросы приоритетности той или иной ветви власти в государственном управлении не предоставляется возможным, поскольку это может деструктивным образом повлиять на существующий баланс конституционно-правовых установок в системе разделения властей и, как следствие, приведет к снижению эффективности реализации управленческих полномочий каждого из ее ветвей [12, с. 15].

Вместе с тем, расширяя пространство в анализе актуальных вопросов о приоритетности в сфере осуществления полномочий в контексте государственного или же муниципального уровня рассмотрим прежде формы взаимодействия органов представительной власти этих уровней и попытаемся найти ответ на не менее актуальный вопрос заявленной приоритетности этих уровней.

Анализируя вопросы взаимодействия государственных и муниципальных органов представительной власти следует рассмотреть главный вектор такого взаимодействия, который и станет обуславливающим фактором поиска ответа о приоритетности.

Идея зарождения государственного и муниципального управления как историко-правовая концепция принадлежит Ивану IV (Грозному), при котором возникло сословно-представительское образование Московского царства, получившее название Земский собор. Необходимость создания такого образования было вынужденной мерой, поскольку цели, идеи, принципы, на основе которых могли решаться вопросы на Соборе представляли собой наилучший вариант разрешения вопросов государственного управления в условиях бедствия, конфликтов, периодически возникающих между боярами в борьбе за власть. Наличие ответственных представителей из центральной власти и выполнение государственных поручений ими на местах было основной целью правительства Земского собора

и местного самоуправления. Основной принцип государственного управления был закреплен в итоге реформационных установлений в местном самоуправлении, главной идеей которого стала двойная ответственность правительства Собора перед государем за качество выполненных поручений на местах, которая заключалась в персонифицированной ответственности выборных представителей Собора и всеобщая ответственность избирателей за эффективное исполнение избранными ими представителями Собора поручений правительства.

Таким образом, такая идея осуществления управления на государственном и местном уровне стала одним из первых способов взаимодействия между этими органами управления, возникшими на Руси [5, с. 222]. Однако здесь речь идет лишь об ответственности за исполнение поручений. Ни о какой приоритетности государственной либо муниципальной власти не говорится.

В современных реалиях российскими учеными-государствоведами продолжают проводиться исследования проблем, касающихся государственного и муниципального управления.

Так, по мнению Аламанчука Г.В. помимо признания важности субъектов Федерации как объектов управления государством, приоритетная роль в ходе проведения реформационного процесса отводится органам исполнительной власти регионального и муниципального уровня [2, с. 23, 29].

Ю.В. Тихомиров в своей работе по исследованию теорий компетенций в системе государственного управления описывает о расширении идей в вопросах получения признания и необходимости консолидации деятельности трех институтов: государственного управления, общества и местного самоуправления, и обращает внимание на то, что последние находясь в «непосредственной близости» к населению одновременно обладают правовым статусом как носители публичной власти [12, с. 188].

Таким образом, с опорой на историко-правовой анализ в сфере возникновения и развития взаимоотношений между государственными и муниципальными органами представительной власти, мнения вышеописанных исследователей представляется возможным сформировать вывод о существовании многообразия

форм взаимоотношений и взаимодействия между данными органами. При этом проведенный краткий анализ главного вектора такого взаимодействия свидетельствует, что наиболее эффективными его формами является сотрудничество и взаимная поддержка. Отметим, что под взаимоотношениями и взаимодействием указанных органов следует понимать организационно-правовые отношения, по сути являющиеся упорядочивающим аспектом отношений между властвующим субъектом и объектом подвластным.

Следует отметить, что мнения вышеописанных исследователей несколько разнятся между собой. Однако, по сути, они высказывают мнения не о приоритетности какого-либо органа власти; здесь говорится о сотрудничестве и взаимодействии между государственной и муниципальной властью.

Примечательно, что в современном российском законодательстве нет прямого указания на обязательность или возможность осуществления взаимоподдержки либо сотрудничества между государственными и муниципальными представительными органами. Более того, деятельность представительных органов государственной и муниципальной власти регламентирована в разных нормативных правовых актах. Однако, справедливости ради, отметим, что в одном нормативном правовом акте вопросы о деятельности, взаимодействии, сотрудничестве различных структур, хоть и решающих единые государственные, а, следовательно, и муниципальные задачи разместить не представляется возможным. Здесь не будет преувеличением высказывание «невозможно объять необъятное». В подобной ситуации, облаченные стремлением в целях разрешения вопросов взаимодействия и сотрудничества двух институтов, между главами органов государственного и муниципального представительства наметилась тенденция явного преувеличения роли и значения подзаконных актов, издаваемых для восполнения существующей проблематики.

Г.В. Мещеряков в данном контексте пишет об отсутствии подробного описания основных принципов, форм сотрудничества и взаимодействия между представительными органами государственного и муниципального уровня. Более

того, данная лакуна вынуждает восполнять соответствующих руководителей издавать подзаконные акты, которые в конечном счете, в силу своей многочисленности и подзаконности не обеспечивают исчерпывающим образом регулировать данную проблему [6, с. 24]. Признавая важность существующей проблемы и необходимость ее решения с данным мнением, на наш взгляд, следует согласиться.

Таким образом, с опорой на проведенный краткий анализ проблематики о витиеватости существующих взаимоотношений между органами государственной и муниципальной власти, на наш взгляд, следует исходить из понимания необходимости придания более отчетливых форм в сфере сотрудничества и взаимодействия между этими органами власти, что в свою очередь может стать одним из направлений в многовекторности пространства для качественной, эффективной, и, главное, результативной деятельности аппарата управления на государственном и муниципальном уровне.

По мнению А.А. Васильева государство, выступая как субъект управления, в прямых связях, кроме управляющего воздействия осуществляет и организационное сотрудничество между государством, регионами и муниципальными образованиями, что в итоге оказывает положительное воздействие на развитие муниципалитетов. Анализируя обратную связь муниципалитетов, регионов и государства в первую очередь основным критерием во взаимодействии выступают такие элементы, как проявление инициативы от муниципальных органов (административных, представительных), оказание помощи, поддержки в рассмотрении и реализации инициатив поступающих от муниципалитетов, принятие необходимых для развития как муниципалитетов и субъектов Федерации, так и государства в целом нормативных правовых актов [3, с. 12], основанием для которых могут стать уставные положения о праве законодательной инициативы муниципалитетов, регионов, в частности ст. 60 Устава Мурманской области [9, ст. 60], и на федеральном уровне – ст. 104 Конституции Российской Федерации [4, ст. 104].

Таким образом, наиболее подходящим в разрешении вопросов сотрудничества и взаимодействия между муниципальными и государственными органами является рассматриваемый комплекс прямых и обратных связей.

С.А. Авакьян, рассматривая основу конструирования взаимоотношений и сотрудничества между государственными и муниципальными органами в контексте государственного управления полагает, что между государственными и муниципальными органами присутствуют три формы взаимодействия. Прежде всего это содействие в хозяйственном и экономическом отношении, во-вторых – осуществление контроля за надлежащим исполнением муниципалитетами своих полномочий, и в-третьих – организационно-методическая помощь [1, с. 14]. К данному мнению, являющим собой некоторую степень разумной достаточности в сфере взаимодействия и сотрудничества между данными органами, также следует присоединиться.

Заслуживает особого внимания мнение И.И. Овчинникова, который еще в конце 1990-гг. высказался о необходимости постепенного стягивания муниципальных органов к аппарату государственного управления с последующим непосредственным внедрением местных органов в систему управления государственных органов. Свое мнение он обосновывает тем, что государственные структуры не участвуют в управлении муниципалитетами [7, с. 75].

В этой связи в Российской Федерации были сделаны определенные шаги в этом направлении, и в конце 2021 г. был принят Федеральный закон №414, который предусматривает организацию публичной власти в субъектах России, в статье 4 которого закреплено положение об осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов в единой системе публичной власти [11, ст. 4], и в конце марта 2025 года был принят Федеральный закон №33-ФЗ, регламентирующий общие принципы организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Так, в статье 1 данного закона декларируется, что в соответствии с Конституцией России органы местного самоуправления входят в структурный состав единой системы публичной власти России [10, ст. 1], что

дает основания для утверждения о направленности данного закона на осуществление требований Конституции России в части единства системы публичной власти [4, ст. 132], реализацию основ и принципов взаимного сотрудничества, направленного на обеспечение законных прав и интересов человека и гражданина и развитие местного самоуправления [10, ст. 1].

Таким образом, государственное и муниципальное управление в Российской Федерации находится в своем постоянном развитии. В процессе развития любой системы вопрос о приоритетности либо главенстве, на наш взгляд, не может быть актуализирован, поскольку такой подход прежде всего наложит отпечаток на зарождающиеся идеи и взгляды, концепции миропонимания в контексте управленческой деятельности и может послужить препятствием для дальнейшего развития и совершенствования системы управления государством. Во-вторых, краткий проведенный анализ подтверждает правильность государственного подхода к системе организации управления, который выражается в разработке и принятии законов, касающихся публичности государственной и муниципальной власти, организации их взаимодействия и сотрудничества. Другими словами, государством предпринимаются исчерпывающие меры для обеспечения реализации полномочий государственных органов управления в полном объеме. В-третьих, многообразие проблематики в области государственного и муниципального управления возможно будут иметь свое продолжение, требующее своего разрешения и в дальнейшем. Однако Российское государство, облаченное доверием народа в современных условиях, вполне эффективно решает вопросы государственного и муниципального управления, укрепляя при этом свой суверенитет как внутри государства, так и на международной арене.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Проблемы организации государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации / С.А. Авакьян // Материалы науч.-практич. конференции (29 марта 1995 г.). – М.: Изд-во Московского ун-та, 1996. – С. 14.

2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук; под ред. И.Л. Бачило. – М., 1998. – С. 23, 29.
3. Васильев А.А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления, формы / А.А. Васильев. – М.: Прогресс, 2000. – С. 12.
4. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – №27. – Ст. 4196.
5. Кром М.М. Рождение государства: Московская Русь XV–XVI веков / М.М. Кром. – М.: Новое литературное обозрение, 2018. – 265 с. EDN WSJKGR
6. Мещеряков Г.В. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления: некоторые вопросы взаимодействия / Г.В. Мещеряков, И.А. Космина // Время и право. – 2009. – №1. – С. 24. EDN YXZUFF
7. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия: монография / И.И. Овчинников. – М., 1999. – 329 с.
8. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 188. EDN RFXTXR
9. Устав Мурманской области: принят Мурманской областной Думой 26 ноября 1997 г. – Мурманск, 1997. – Ст. 60.
10. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» от 20 марта 2025 г. №33-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2025. – №12. – Ст. 1200.
11. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 №414-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – №52. – Ч. I. – Ст. 8973.
12. Червинская А.П. Основные тенденции развития представительной демократии в современной России / А.П. Червинская // Вестник Поволжского института управления. – 2024. – Т. 24. №2. – С. 14–23. DOI 10.22394/1682-2358-2024-2-14-23. EDN VTBAQY