

УДК 352/354

**ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ
С СООТНОШЕНИЕМ ПОНЯТИЙ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ»
И «ГОСУДАРСТВЕННОЕ» УПРАВЛЕНИЕ**

Костюченко Н. И.

Крымский филиал Краснодарского университета МВД России

В научной статье автор рассматривает проблемы государственного управления, связанные с определением и соотношением понятий государственное (федеральное) и муниципальное управление. В настоящее время единство научных мнений относительно этих феноменов социальных систем, их взаимосвязи и взаимозависимости отсутствует. В сфере государственного и муниципального управления ученые определяют эти виды управления как самостоятельные, полагая, что управление в государстве должно быть децентрализовано. При этом за основу берется опыт управления муниципальными образованиями иностранных государств, который экстраполируется на государственную систему РФ, без учета особенностей ее функционирования в современных условиях. Такая ситуация обусловлена отсутствием в процессе исследований системного и диалектического подходов. Как следствие, рассмотрение государственного, и муниципального образований как видов социальных систем, а «управления», как их подсистемных образований отсутствует. Автор обосновывает ошибочность: применения таких подходов и выводов относительно необходимости децентрализации системы управления государством. При этом констатируется, что нарушение принципа непрерывности управленческого процесса приводит к возникновению проблем в части эффективности государственного управления и функционирования системы государства в целом.

Ключевые слова: государственное управление, федеральное управление, региональное управление, муниципальное управление, муниципальное образование, социальная система, система и структура управления.

Проблемы соотношения понятий государственного и муниципального управления в РФ не новы для ученых, занимающихся теорией и практикой социального и государственного управления. По своей сути эти проблемы обусловлены отсутствием научного обоснования функционирования взаимосвязей и взаимозависимостей феноменов государственного, регионального и муниципального управлений как видов социального управления.

Эти проблемы характерны и для государств, в которых муниципальные образования уже существуют на протяжении более ста лет. Последнее обстоятельство связано с индивидуальными особенностями государственных систем. Вследствие этого подходы к формированию и функционированию муниципальных образований в этих государствах имеют существенные различия.

Обращаясь к истории развития муниципальных образований, можно видеть, что проблемы взаимоотношений муниципальных образований и государства так и не нашли своего разрешения.

Создание в Российской Федерации нового государственного института – «муниципальных образований» было основано на формировании ряда нормативно-правовых актов, начиная с Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Следует отметить, что при подготовке закона системный характер взаимосвязи и взаимозависимости «системы государства» и «системы муниципальных образований» остался вне поля зрения ученых и практиков управления. Это привело к тому, что с момента принятия этого Закона в него неоднократно (более 50 раз) вносились дополнения и изменения. Однако, как показала практика функционирования государства, решить научные и практические проблемы, связанные с эффективностью управления муниципальными образованиями и соотношением феноменов государственного и муниципального управления, так и не представилось возможным.

Последнее обстоятельство обусловило обращение многих российских ученых к исследованию проблем эффективности и взаимосвязи государственного, регионального, и муниципального управления. В большинстве случаев эти проблемы рассматривались учеными с точки зрения децентрализации государственного управления. При этом для разрешения существующих проблем предлагалось «разграничение» государственного, регионального и муниципального управления под предлогом предоставления большей самостоятельности региональным и муниципальным образованиям. Однако, как констатируют ученые, такой подход не принес желаемых результатов в плане повышения эффективности управления государством и «снятия» теоретической неопределенности в части решения указанных проблем.

Например, к указанным проблемам обеспечения эффективности государственного и муниципального управления еще в 2007 г. обращались В. Н. Лексин, И. В. Лексин, и Н. Н. Чучелина в работе «Качество государственного и муниципального управления и административная реформа» [1].

Рецензируя эту работу, как представляющую несомненный интерес, Б. З. Мильнер подчеркнул: «Для осуществления радикальных перемен в обществе, для решительных экономических преобразований необходима адекватная им система управления, которая смогла бы на базе рыночных отношений, государственного регулирования и новых морально-этических позиций обеспечить эффективность производства, удовлетворить потребности населения... **Неоднократные попытки сокращения аппарата управления, слияния и разделения ведомств, перераспределения полномочий и ответственности не сделали правительство и его органы ни более компактными, ни более эффективными. Все еще не удалось устранить неопределенность, неустойчивость и субъективизм в определении функций и властных полномочий федеральных и региональных органов, муниципальных образований.** Неслучайно поэтому последние годы отмечены резко критическим отношением к качеству государственного управления, высказываемым Президентом Российской Федерации, политиками, бизнесменами, рядовыми гражданами» [2, с. 121-126].

Эта ситуация с «неопределенностью функций» и «властных полномочий» федеральных, региональных и муниципальных образований, остается актуальной до сегодняшнего дня.

В справедливости этого тезиса можно убедиться, обратившись к мнениям ученых, относительно неоднозначности определения понятия «управления муниципальными образованиями». Одни авторы определяют его как муниципальное управление, другие как местное самоуправление, третьи – как «управление социальными общностями на основе территориального принципа» [3, с. 167]. Рассматривая эту неоднозначность, Ю. Н. Лапыгин отмечал: «Не вдаваясь в полемику, необходимо

заметить, что полного и научно-обоснованного понятия и сущности местного самоуправления в его взаимосвязи с целями и задачами государственного и общественного развития России еще не выработано» [4, с. 9].

В связи с этим возникает вполне обоснованный вопрос: как в условиях отсутствия научного обоснования феномена «местное самоуправление» и наличия неоднозначности связанного с ним понятийного аппарата можно обеспечить эффективность муниципального и регионального видов управления?

Такая неоднозначность в определении основных понятий в сфере управления «муниципальными образованиями» вызвана, в основном, двумя причинами.

Во-первых, «механическим» переносом понятийного аппарата и практики муниципального управления, существующего в Германии, Великобритании, Франции, Испании и других странах западной Европы, на систему управления нашего государства, которые по своей сути имеют существенные различия, обусловленные государственными системами этих стран.

Во-вторых, отсутствием системного и диалектического подходов при исследовании учеными этих явлений и практической адаптации их в системе государства РФ. В результате эти феномены (федеральные, региональные, муниципальные образования) не рассматривались с точки зрения диалектики, теории систем и теории управления. Как следствие, вне поля зрения ученых осталось главное обстоятельство – «объективность» существования этих явлений. Все они являются элементами одной системы – системы государства Российской Федерации. Другими словами – подсистемными образованиями одной социальной системы государства. В результате системные взаимосвязи и взаимозависимости этих подсистем государства не исследовались. При этом функциональная структура муниципальных образований формировалась в нарушение законов теории управления не на основе функций государственной системы и функций подсистемных образований, а на основе норм, которые были разработаны до формирования структуры новой государственной системы.

В результате, при практическом реформировании государственного управления в сфере управления муниципальными образованиями, субъекты управления столкнулись с проблемами, пути решения которых не найдены до настоящего времени. Например, отмеченная Б. З. Мильнером проблема неопределенности и субъективизма в определении функций и властных полномочий федеральных, региональных и муниципальных образований остается не решенной в течение десяти лет после ее определения. При этом, как свидетельствует практика управления, количественный состав функций муниципального управления остается весьма ограниченным и, самое главное, в полной мере не соотносится с функциями государства.

Таким образом, сказанное наглядно подтверждает, что основной причиной, по которой не удалось решить эту проблему, является отсутствие в исследованиях, посвященных взаимосвязи и соотношению государственного (федерального) и муниципального управлений, диалектического и системного подходов.

С точки зрения теории систем, теории управления и диалектики для решения этой проблемы необходимо, прежде всего, определить место, взаимосвязи и взаимозависимости этих видов «управления» в социальной системе, именуемой государством. Для этого необходимо рассмотреть явления «система государства» и «муни-

ципальная система» и их соотношение, а затем их подсистемы управления как элементы этих видов социальных систем.

В соответствии с теорией социальных систем государство является одним из видов социальных систем, который имеет в своем составе множество подсистемных образований: «функциональных» – министерства, ведомства, организации и «территориальных» – республики, края, области. В свою очередь функциональные и территориальные подсистемы могут иметь в своем составе подсистемы более низкого уровня. Например, в республике могут быть, области, города, районы. В области – районы, города, села и т.д. В свою очередь все эти подсистемные образования в соответствии с теорией социальных систем должны рассматриваться как системные образования более низкого уровня системы государства. Опираясь на сказанное, при исследовании и решении проблем управления этими феноменами следует исходить из того, что муниципальные образования (структурные элементы системы государства) являются подсистемами государства более низкого уровня государственной системы, а их подсистемы управления одновременно являются подсистемными элементами всей подсистемы управления государством.

Таким образом, можно утверждать, что муниципальное образование — это не самостоятельное образование, находящееся в государстве, а структурный элемент системы государства, призванный, прежде всего, обеспечивать достижение целей и решения задач государства, за счет реализации своих функций и функций системы государства на своей территории. Таким образом, муниципальное образование как структурный элемент системы производно от системы государства и является неотъемлемым элементом этой системы.

Справедливость этого тезиса подтверждается положениями диалектики, которая определяет «управление» как элемент, функцию любой социальной системы [5]. Как общая функция социальных систем, «управление» будет являться элементом (функцией) государственной системы и любой ее подсистемы [6]. В процессе реализации функции управления должны создаваться структурные подразделения, призванные обеспечить управление, как в системе государства, так и в любой ее подсистеме. Это обусловлено общепринятой научной детерминацией элементов социальных систем: цели – задачи – функции – структура.

Поскольку подсистема управления является элементом любой социальной системы, ее существование определяется видом системы. Например, в функциональных системах государства эти подсистемы определяются как: управление в ОВД, управление экономикой, управление производством. В территориальных системах государства эти подсистемы определяются как федеральное управление, региональное управление, муниципальное управление. С точки зрения теории систем, отличие этих подсистем управления государством обусловлено их принадлежностью к разным уровням системы государства.

Одним из свойств системы является иерархичность, то есть соподчиненность элементов в системе, в нашем случае функциональных и территориальных элементов в системе государства. В связи с этим муниципальное управление не может быть самостоятельным видом управления, поскольку в силу свойства иерархичности систем муниципальное управление производно от федерального управления. Кроме того, в силу наличия функциональных подсистем государства и федеральное, и региональное, и муниципальное управления являются подсистемными образова-

ниями одной функциональной системы государства – подсистемы государственного управления.

Из сказанного следует, что эти виды государственного управления не могут рассматриваться как независимые и в силу иерархичности: региональное и муниципальное управления производны от федерального, а в совокупности они образуют систему государственного управления.

Таким образом, функции муниципального управления должны быть производны от функций федерального управления, а вот их состав, содержание и процессы реализации должны конкретизироваться с учетом целей и задач, «делегированных» государством конкретной муниципальной подсистеме (муниципальному образованию).

Справедливость этих тезисов подтверждают и мнения ряда ученых. Например, В. Е. Чиркин полагал, что: «Местное самоуправление существует и действует в системе общих связей и отношений по управлению обществом в рамках данного государства. Как часть целого, оно в соответствии с принципами теории систем и синергетики *не может не подчиняться общесистемным качествам*» [7, с. 25].

Таким образом, «субъективизм в определении функций и властных полномочий федеральных и региональных органов, муниципальных образований», о которых вел речь Б. З. Мильнер, можно преодолеть только при условии рассмотрения этих «органов и образований государства» с точки зрения системного подхода. Кроме того, необходимо восстановление в теории управления понятийного аппарата, связанного с «функциями» социальных систем и их подсистем управления, которые на протяжении последнего времени даже не упоминались в понятийном аппарате теории управления (подробно эти проблемы рассмотрены в монографиях автора [6, 8]).

Последнее обстоятельство имеет принципиальное значение для науки и практики управления. Игнорирование объективности существования феномена «функция» и исключение понятия «функция» из теории и практики управления социальными системами может привести к критическому состоянию в сфере социального, государственного и других видов управления, вплоть до возникновения необратимых процессов в том или ином виде системы.

Например, Р. Друкер, *несмотря на отрицание им существования феномена «функция»*, полагал, что: «Экономическое и социальное развитие является результатом управления. Можно сказать без лишнего упрощения, что не существует «слаборазвитых стран». Есть только «слабо управляемые» страны» [9, с. 35].

Более детально обосновывал возможные последствия указанных проблем управления В. Д. Перевалов: «*Функции государства по своей сути объективны. Поэтому у государства нет выбора, выполнять их или не выполнять. Невыполнение государством той или иной функции неизбежно вызывает цепную реакцию негативных (кризисных) последствий в общественной жизни. Если, например, государство перестанет выполнять функцию по обеспечению правопорядка, то рано или поздно общество будет дестабилизировано, наступит анархия, хаос, ведущие к его разрушению*» [10, с. 70].

Аналогичного мнения придерживался и Е. Б. Кубко при рассмотрении теории социальных систем: «*Если будет отсутствовать объективная возможность для реализации эволюционно необходимой функции, то система погибнет*» [11, с. 33].

Характерно, что задолго до мнений приведенных авторов в начале прошлого века эту особенность управления, связанную с функциями управления, отмечал и А. Файоль: *«правление держится на развитии и выполнении шести существенных функций; если одна из этих функций не выполняется, предприятие может погибнуть, или во всяком случае – зачахнет»* [12, с. 21].

Таким образом, приведенные мнения относительно проблем, имеющих место в теории и практике управления, прежде всего, относительно объективно существующих функций (элементов системы управления), свидетельствуют, что их существование может привести к разрушению социальной системы, в рамках которой функции системы и управления не были реализованы. В связи с этим системно-функциональный подход к решению проблем теории и практики управления приобретает особое значение.

Подводя итог рассмотрению проблем государственного управления связанных с соотношением феноменов «муниципальное» и «государственное» управление, можно утверждать:

- основная причина существования рассмотренных проблем управления муниципальными образованиями обусловлена тем, что эти феномены не исследуются как элементы системы государства в силу отсутствия системного и диалектического подходов при исследовании их как системных образований;
- муниципальное управление является подсистемой системы государственного управления и не может рассматриваться как самостоятельный, обособленный вид управления в системе государства;
- все функции системы государства должны реализовываться и муниципальным образованием с учетом функциональных особенностей муниципальной системы;
- процесс управления государством должен в полной мере осуществляться и в части муниципальных образований как подсистем государственной системы.

Список литературы

1. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. В. Н. Лексин, И. В. Лексин, Н. Н. Чучелина – М.: «Европроект» – 2006. – 352 с.
2. Мильнер Б. З. На пути к высокому качеству государственного управления. Проблемы теории и практики управления. Международный научно-исследовательский институт проблем управления. Международный журнал. № 4. 2007. – С. 121–126.
3. Рой О. М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2004. – С. 167.
4. Государственное и муниципальное управление: разработка и реализация стратегии / Под ред. проф. Ю. Н. Лапыгина – Владимир: ВлГУ, 2005. – С. 9.
5. Ср. Философская Энциклопедия. Т. 5.
6. Костюченко Н. И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы: монография / Н. И. Костюченко – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016. – 352 с.
7. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. – М.: Юристъ, 2004. – С. 25.
8. Костюченко Н. И. Проблемы теории и практики управления социальными системами: монография / Н. И. Костюченко – Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2018. – 158 с.
9. Druker P. Technology, Management and Society. – L., 1970. P. 35.
10. Теория государства и права: учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма. 2008. – С. 70.
11. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / под общей ред. Е. Б. Кубко. – К.: Юринком, 1997. – С. 33.
12. Файоль А. Общее и промышленное управление. Центральный институт труда. М.: 1923. – С. 21.
13. Основы управления в органах внутренних дел: учебник / Под ред. В. П. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, Щит-М, 2002.

14. Лидер Ф. В. Особенности использования структурно-функционального подхода в управлении органами внутренних дел: социологический аспект / Ф. В. Лидер. : автореф. дис. ... на соискание учёной степени кандидата социологических наук: 12.00.08 / Академия управления МВД России. – М., 2012.

Kostiuchenko N. I. State management problems connected with correlation between the notions «municipal» and «state» management // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2019. – Т. 4 (72). № 3. – П. 36–42.

In a scientific article, the author examines the problems of public administration associated with the definition and correlation of the concepts of state (federal) and municipal government. At present, the unity of scientific opinions regarding these phenomena of social systems, their interconnection and interdependence is absent. In the field of state and municipal government, scientists define these types of government as independent, believing that government should be decentralized. At the same time, the experience of managing municipalities of foreign states, which is extrapolated to the state system of the Russian Federation, without taking into account the peculiarities of its functioning in modern conditions, is taken as a basis. This situation is due to the lack of a systemic and dialectical approach in the research process. As a result, consideration of the state and municipal formations as types of social systems, and the “management” as their subsystem formations is absent. The author justifies the fallacy: the application of such approaches and conclusions regarding the need for decentralization of the system of government. In this case, it is stated that the violation of the principle of continuity of the management process leads to problems in terms of the effectiveness of public administration and the functioning of the state system as a whole.

Keywords: public administration, federal government, regional government, municipal government, municipality, social system, system and management structure.

Spisok literatury:

1. Kachestvo gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya i administrativnaya reforma. V. N. Leksin, I. V. Leksin, N. N. Chuchelina – М.: «Evroproekt» – 2006. – 352 s.
2. Mil'ner B. Z. Na puti k vysokomu kachestvu gosudarstvennogo upravleniya. Problemy teorii i praktiki upravleniya. Mezhdunarodnyj nauchno-issledovatel'skij institut problem upravleniya. Mezhdunarodnyj zhurnal. № 4. 2007. – S. 121–126.
3. Roj O. M. Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. – SPb.: Piter, 2004. – S. 167.
4. Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie: razrabotka i realizaciya strategii / Pod red. prof. YU. N. Lapygina – Vladimir: VIGU, 2005. – S. 9.
5. Sr. Filosofskaya EHnciklopediya. T. 5.
6. Kostyuchenko N. I. Klassifikaciya funkcij social'nyh sistem: teoreticheskie i pravovye osnovy: monografiya / N. I. Kostyuchenko – Krasnodar: Krasnodar. un-t MVD Rossii, 2016. – 352 s.
7. CHirkin V. E. Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie: uchebnik. – М.: YUrist", 2004. – S. 25.
8. Kostyuchenko N. I. Problemy teorii i praktiki upravleniya social'nymi sistemami: monografiya / N. I. Kostyuchenko – Krasnodar: Krasnodar. un-t MVD Rossii, 2018. – 158 s.
9. Druker P. Technology, Management and Society. – L., 1970. P. 35.
10. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik / otv. red. V. D. Perevalov. – 3-e izd., pererab. i dop. – М.: Norma. 2008. – S. 70.
11. Vvedenie v teoriyu gosudarstvenno-pravovoj organizacii social'nyh sistem / pod obshej red. E. B. Kubko. – К.: YUrinkom, 1997. – S. 33.
12. Fajol' A. Obsheee i promyshlennoe upravlenie. Central'nyj institut truda. М.: 1923. – S. 21.
13. Osnovy upravleniya v organah vnutrennih del: uchebnik / Pod red. V. P. Sal'nikova. – М.: IMC GUK MVD Rossii, SHCHit-M, 2002.
14. Lider F. V. Osobennosti ispol'zovaniya strukturno-funktional'nogo podhoda v upravlenii organami vnutrennih del: sociologicheskij aspekt / F. V. Lider. : avtoref. dis. ... na soiskanie uchyonoy stepeni kandidata sociologicheskikh nauk: 12.00.08 / Akademiya upravleniya MVD Rossii. – М., 2012.