УДК 351/354

© Смирнова М. С., 2016,
канд. филол. наук, доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Худяков И. В., 2016,
студент факультета управления,
Владимирский филиал РАНХиГС

К ВОПРОСУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ)

Аннотация: *в статье анализируются системы государственного и муниципального управления России и Германии на предмет выявления их достоинств и недостатков с целью формулирования возможных рекомендаций по совершенствованию системы управления на государственном и муниципальном уровнях в Российской Федерации.*

Ключевые слова: *государственное управление, муниципальное управление, государственное устройство, местное самоуправление, уровни власти.*

Abstract: *The article analyzes the system of state and municipal management in Russia and Germany to identify their strong and weak points with the purpose of formulating possible recommendations for improving system management at the state and municipal levels in the Russian Federation.*

Keywords: *public management, municipal management, state structure, local government, levels of governance.*

Российская Федерация (РФ) и Федеративная Республика Германия (ФРГ) представляют собой промышленно развитые, правовые, социальные государства с модернизированными процессами в экономике, политике и культуре. Однако наблюдения показывают, что по некоторым факторам Российская Федерация уступает своему западноевропейскому партнёру, в частности в эффективности устройства государственного и муниципального управления.

Актуальность данной проблематики заключается в необходимости совершенствовать механизмы управления общественной системой в целом и ее отдельными элементами, поскольку ни одна система управления не является идеальной. Значимость работы будет состоять в том, что при выявлении недостатков системы управления будут предложены определенные рекомендации существующему положению дел в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации, которые могли бы в той или иной мере оптимизировать государственный менеджмент.

Для достижения наиболее объективных результатов исследования были раскрыты и проанализированы все уровни власти в государстве, тип административно-территориального устройства, изучены государственные органы власти, а также система управления на местах. В теории государственного управления одним из базовых понятий является понятие административно-территориального устройства. Именно оно определяет, каким образом взаимодействуют органы государственной и муниципальной власти разных уровней.

Рассматриваемые государства имеют федеративное устройство; система органов государственной власти в регионах России соотносится по многим функциональным параметрам с системой органов государственной власти земель ФРГ.

При рассмотрении структуры федеральных органов государственной власти РФ и ФРГ выявляется множество аналогий в функциях Бундестага и Государственной Думы, а именно: мажоритарно-пропорциональная избирательная система, пятипроцентный порог, фиксированное количество депутатских мандатов.

Главой государства в Германии и России является президент. Однако можно увидеть, что согласно нормативно-правовым актам ФРГ, а также исходя из публикаций в СМИ (отсутствие появлений президента в публичной жизни государства и на международной арене), федеральный президент не обладает реальной властью. Данную мысль может подтвердить и тот факт, что большинство опрашиваемых затруднятся ответить на вопрос о личности президента Германии. Круг полномочий Президента РФ гораздо шире. Глава государства в России занимает такую государственную должность, которая существует не просто номинально как некий символ, а позволяет осуществлять реальную власть, координировать различные органы государственной власти, следить за правомерностью их деятельности через свой административный аппарат.

По структурно-функциональному положению немецкий Бундесрат можно соотнести с Сенатом или верхней палатой парламента Российской Федерации. Сравнивая работу Бундесрата и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, можно утверждать о более справедливой расстановке сил в парламенте Германии: количество представителей формируется на основе количества людей в том или ином регионе федерации. От более крупного по численности населения региона в парламент выдвигается большее количество делегатов, чем из менее крупных, что обеспечивает соблюдение принципов демократического государства при принятии решений на федеральном уровне.

Вся публичная власть в странах с подобной системой управления делится на государственную и местную. Государственная власть в ФРГ представлена тремя уровнями: округи, земли, федерация. Местный уровень власти представлен общинами и районами. Власть на уровне округа является как органом местного самоуправления, так и низшим уровнем управления землёй. Данные административно-территориальные единицы имеют свои представительные органы власти (крайстаги), а также районные комитеты. Возглавляющий администрацию района также является его руководителем. Наличие уровня власти округа, несомненно, имеет преимущества. Подобная двойственность управления влечёт за собой более тесное взаимодействие двух уровней власти, под которым понимается, в первую очередь, помощь в решении группы проблем в пределах одной территории, являющейся относительно небольшой и при этом не в состоянии разрешить вопросы единолично. За районами закреплены задачи по дорожному хозяйству, социальной политике, а также поддержка общин. Кроме того, для решения определенных задач государство может прибегнуть к помощи районных властей, что также является хорошим примером достаточно благополучного и тесного взаимодействия уровней власти. Тем не менее отмечается, что существует угроза излишней свободы на определённых уровнях власти, которая может повлечь за собой неблагоприятные изменения в рамках федерального уровня. Однако основная масса нормативов в правовом поле находится на уровне федерации, а вопросы решаются в большей степени без обращения к федеральным органам, складывается модель довольно благополучного эффективного управления [11].

В Российской Федерации государственный уровень делится на федеральный и региональный. Связующее звено, подобное округам Германии, отсутствует. С одной стороны, это может являться упущением, и в то же время практика введения подобного, нового для России уровня власти могла бы оказаться интересной с позиций улучшения механизмов управления и являться основанием для консолидации нескольких муниципальных образований в сфере экономических отношений.

Обращаясь к системе местного самоуправления, следует отметить, что данная модель управления на местах считается одной из наиболее эффективных в мире [10]. Это достигается тем, что Конституцией Германии поставлены жёсткие рамки разграничения полномочий центра и периферии, а также невозможность вмешательства федеральных органов в общины по статье 28 [3].

Другой отличительной чертой организации общин является однотипность устройства муниципальных органов власти, обусловливающая лёгкость согласования вопросов на разных уровнях власти, что приводит к высоким результатам не только номинально, но и фактически. Без учета особенностей каждой территории, которая по-своему уникальна в производственном плане, этнокультурном и других, это можно считать сдерживающим фактором для развития.

В системе местного самоуправления в Российской Федерации муниципалитеты могут иметь двухуровневую структуру. Она состоит из административных районов и поселений внутри районов. В состав поселений могут входить города и сельские поселения (в зависимости от субъектов последние имеют различные названия). Некоторые города обладают статусом городского округа. Это значит, что уровень подчинения более высокий: не районный, а субъектовый. Кроме того, существуют особые муниципальные ЗАТО (закрытые административно-территориальные образования). В ЗАТО в силу различных причин доступ является ограниченным.

Системы двух стран в данном случае имеют немало общего. Следует отметить, что формирование административно-территориальных образований в Германии происходило с учётом многих факторов (таких как география места, экономический потенциал различных территорий, некоторые социокультурные факторы). В Российской Федерации многие необходимые факторы учитывались не всегда объективно. Предпочтение отдается экономическому фактору, а такие факторы, как, например, удалённость поселений от административного центра или география местности, уходят на второй план.

Как известно, существует прямая связь между эффективностью управления и числом управляемых единиц [13]. Так, с 70-х годов прошлого века в ФРГ наметилась тенденция к сокращению числа муниципальных образований путём их укрупнения. За период с 1970 года по начало нового столетия число образований уменьшилось с 24 000 до 10 000. При этом данная тенденция не утратила силу и в современных условиях, что демонстрирует преимущества данной системы государственного и муниципального управления [10]. За 20 лет в Российской Федерации существенных изменений глобального масштаба не произошло, и количество субъектов постоянно варьируется в районе 80.

Кроме того, говоря о местном самоуправлении в Германии, подразумевают деятельность коммунального самоуправления. Действительно, если не вдаваться в подробности разграничения полномочий на представленных уровнях власти, можно с уверенностью говорить о наличии первоочередной задачи муниципалитетов – ведение хозяйства в пределах местной территории, а также контроль за деятельностью жилищно-коммунальных компаний. Федеральные земли формируют коммунальные конституции исходя из особенностей своего субъекта федерации. Кроме того, в

муниципалитетах существуют местные советы, которые решают текущие вопросы местного значения. Члены советов осуществляют свою деятельность на добровольной (безвозмездной) основе. Когда определенный совет не в состоянии решить некоторые вопросы, их передают местным администрациям. Руководство администрацией осуществляется бургомистром (главой администрации) или магистрантом (руководящий орган администрации муниципалитета).

В организации местного самоуправления в России отмечается существенное отличие, состоящее в том, что местные органы власти решают все вопросы местного значения, не ставя вопросы ЖКХ на первое место. Не секрет, что данная сфера требует особого внимания как со стороны местных органов власти, так и со стороны государственных органов, так как для адекватного функционирования социальных институтов необходимо комплексное управление всеми сферами в рамках полномочий, установленных законодательством страны.

Одним из рычагов влияния на деятельность муниципальных органов власти является созыв граждан муниципальным советом, в ходе которого решаются наиболее важные вопросы местного значения, что вынуждает органы власти впоследствии решать сложившиеся проблемы [12]. Такая практика существует и в России. Однако о значимости и результативности собраний говорить сложно, так как проведение и организация, а также участие граждан в подобных мероприятиях находятся далеко не на высоком уровне.

В заключение рассмотрения блока организации местного самоуправления следует выделить основные принципы системы взаимоотношений между уровнями власти в Германии, а именно, каким образом осуществляется государственный контроль за местными органами власти. В первую очередь, контроль ограничивается и чётко регламентируется конституцией страны. Уровни государственной власти могут содействовать в принятии тех решений местного значения, которые финансируются из бюджета данных органов государственной власти. Кроме того, существует контроль надзорных инстанций, максимальные возможности которых состоят в праве вето на принимаемые нормативно-правовые акты общин, если надзорный орган сочтет решение муниципалитета неправомерным. В случае одобрения конституционных судов федеральных земель может быть произведён роспуск муниципального органа власти, хотя это является крайней формой санкций в отношении местных органов власти и применяется только в особых случаях, когда неправовые или нерациональные решения органов власти муниципалитета нельзя исправить иным образом [5].

Рассматривая систему взаимоотношений разных уровней власти в Российской Федерации, следует отметить, что за деятельностью государственных и муниципальных органов власти «следят» контрольные государственные органы (органы особой компетенции), к которым относят Счётную палату РФ, Прокуратуру РФ и другие. Особая степень контроля производится высшими органами государственной власти определёнными средствами. В первую очередь, к таким средствам можно отнести проверки, отчётность о доходах и расходах государственных служащих, возможность привлечения к юридической ответственности. Следует отметить, что у органов особой компетенции нет полномочий по роспуску муниципальных органов власти в особых случаях. Это является важным механизмом контроля и надзора, который необходим для регулирования управленческих отношений в государственно-правовой сфере.

Другим механизмом контроля можно считать определённым образом сложившуюся систему распределения налоговых отчислений. В России существует регламентация деятельности органов государственной и муниципальной власти на всех трёх уровнях. Так, говоря о местном самоуправлении, первоочередной нормативно-

правовой акт – это Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Кроме того, исходя из специфики различных муниципальных образований и регионов Федерации, существуют уставы или конституции административно-территориальных единиц, то есть основные законы в рамках субъектов Федерации и их составных частей. В анализируемой системе Германии отсутствует правовое закрепление полномочий муниципалитетов: не существует федеральных законов о местном самоуправлении, а муниципальные органы власти не имеют права принимать свои уставы. Как было отмечено выше, данный факт может сдерживать совершенствование политико-правовой и экономической сфер жизни страны в целом.

Важным показателем в системе государственного и муниципального управления государством является сфера налогов и налогообложения. Система распределения налоговых отчислений будет являться показателем степени свободы отдельных территориальных образований, что в свою очередь будет являться особенностью системы управления страной. В Российской Федерации сложилась такая система налоговых отчислений, при которой муниципальные образования получают незначительные доходы (НДФЛ и 20 % налога на предпринимательскую деятельность). В итоге и районы и муниципалитеты «страдают» от недостатка денежной массы в своей казне. Основная же часть налоговых отчислений идёт на уровни субъекта и Федерации, то есть ресурсная база сосредоточивается на уровне государственной власти, тем самым формируется зависимость органов местной власти от государственной. В Германии данный процесс происходит иным образом: все местные налоги (имущественный, земельный, промысловый) поступают на уровень коммун [6], что приводит к большему оснащению ресурсной базы на уровнях муниципальной власти в ФРГ и к формированию благоприятных условий для тенденции общего развития.

Рассмотрев и проанализировав основные параметры государственных устройств РФ и ФРГ, становится возможным сформулировать положения, имеющие форму рекомендаций для совершенствования системы управления в Российской Федерации.

1. Существует необходимость сокращения числа субъектов Российской Федерации путем их укрупнения с учетом определенных факторов (например, отношение граждан субъекта к данному вопросу, уровни социальной, конфессиональной и иной дифференциации) с целью повышения уровня взаимодействия Федерации и ее субъектов.
2. Принцип формирования верхней палаты представительного органа Германии интересен с позиции справедливости. Введение такой практики на территории нашего государства было бы очень интересным не только с позиции справедливости, но и с точки зрения приближения к большей объективности.
3. Введение связующего звена власти, подобного округу в Германии в сфере взаимодействия экономических интересов нескольких муниципальных образований, может способствовать росту и развитию национальной экономики страны.
4. Существующий в ФРГ сильный правовой регулятор чётко регламентирует все взаимоотношения между уровнями власти, с помощью чего достигается большая самостоятельность отдельных субъектов власти, чем в России. При наличии нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок взаимодействия органов государственной и муниципальной власти в РФ, необходимо наличие чёткого порядка взаимодействия органов власти разных уровней.
5. Проблема «несправедливого» распределения налоговой базы оказывает сильное влияние на торможение многих процессов в социально-экономической сфере. Именно поэтому вопросы, которые регламентирует Федеральный закон № 131-ФЗ,

Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ в отношении налоговых отчислений, необходимо пересмотреть. Суть пересмотра – изменение положений для расширения материально-ресурсной базы муниципалитетов.

Список литературы

1. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для академического бакалавриата. В 2 т. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2015. – Т. 2. – 594 с. – Серия: бакалавр.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – № 202.
3. Основной закон Федеративной Республики Германии / Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / пер. с нем., под ред. Ю. П. Урьяса. – М. : Прогресс, 2015.
4. Рой О. М. Система государственного и муниципального управления. – СПб. : Питер, 2014. – 367 с.
5. Schmidt-Eichstaedt G. Grundformen der inneren Gemeindeverfassung in der BRD, in Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung // Hrsg. Von O.-W / Gabriel.- Muenchen.
6. Местное самоуправление в Германии: опыт Федеральной земли Бавария [Сайт]. URL: http://bujet.ru/article/62662.php?sphrase_id=1038173 (дата обращения: 01.05.2016).
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.iprbookshop.ru/1244.
8. Беликов П. П. и др. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – 3-е изд., перераб. и доп. –Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2015. – 491 с. [Электронный ресурс]. URL: http://www.iprbookshop.ru/30513.
9. Международная деятельность, земля Бавария [Сайт]. URL: http://www.mosoblduma.ru/Dejatelnost/Mezhdunarodnaja_dejatelnost/item/1299 (дата обращения: 01.05.2016).
10. Бундестаг [Сайт]. URL: http://www.gmu-countries.ru/europa/germany/germ-bundestag.html (дата обращения: 01.05.2016).
11. Центр экономического анализа и экспертизы [Электронный ресурс]. URL: http://www.ceae.ru/Germany.htm (дата обращения: 01.05.2016).
12. Ясюнас В. Л. Основы местного самоуправления: учебное пособие. – М. : Ось-89, 2013. – 224 с.
13. Рационализация численности персонала государственного предприятия [Сайт]. URL: http://hr-portal.ru/article/racionalizaciya-chislennosti-personala-gosudarstvennogo-predpriyatiyah (дата обращения: 01.05.2016).