

Кузнецова Ирина Васильевна,

кандидат экономических наук, доцент, доцент  
кафедры экономики и менеджмента  
филиала Кубанского государственного  
университета в г. Тихорецке  
<https://orcid.org/0000-0003-4274-5687>

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ  
СТРУКТУР  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ,  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
И НАСЕЛЕНИЯ  
В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ**

Kuznetsova Irina Vasilyevna

PhD in Economics, Associate Professor,  
Economics and Management Department,  
Tikhoretsk branch  
of the Kuban State University  
<https://orcid.org/0000-0003-4274-5687>

**INTERACTION  
OF THE GOVERNMENTAL  
STRUCTURES, LOCAL  
SELF-GOVERNMENT  
AND THE POPULATION  
IN THE CONTEXT OF A PANDEMIC**

**Аннотация:**

Сегодня вызовом времени является пандемия COVID-19, которая позволит оценить, насколько эффективно действует система государственного и муниципального управления в России, способна ли она обеспечить полноценный диалог местных органов власти, гражданского общества и государства. Предметом исследования являются особенности взаимодействия структур государственного управления, местного самоуправления и населения в современных реалиях. Цель статьи – определение наиболее эффективных и перспективных форм коммуникации разных уровней власти с гражданами, разработка способов их актуализации. Выявлено, что перераспределение полномочий между государственными и муниципальными органами часто не подкреплено соответствующими ресурсами. Анализ статистики обращений граждан в администрацию муниципального образования Тихорецкий район выявил изменение структуры проблем, интересующих население в 2019–2020 гг., а также рост уровня использования интерактивных форм взаимодействия с государственными структурами. По итогам исследования автором предложены способы повышения эффективности коммуникации органов государственного управления, местного самоуправления и населения за счет внедрения новых каналов взаимодействия, расширения дистанционных форматов работы; перехода муниципального управления от «администрирования» к «менеджменту».

**Ключевые слова:**

управление, местное самоуправление, обращения граждан, полномочия муниципального управления, пандемия, муниципальное образование Тихорецкий район, новые каналы коммуникации

**Summary:**

Today, the COVID-19 pandemic is a challenge that will allow us to test how effective the system of state and municipal administration in Russia is, and whether it is able to ensure a full-fledged dialogue between local self-government, civil society and the state. The subject of the research is the peculiarities of interaction between state authorities, local self-government and the population in modern realities. The purpose of the paper is to determine the most efficient and prospective forms of interaction between different levels of authorities with citizens, to promote methods of their updating. It is revealed that the redistribution of powers between state and municipal authorities is often not supported by appropriate resources. The analysis of statistics on citizens' appeals in the municipality of Tikhoretsky district showed a change in the structure of problems of interest to the population in 2019–2020, the development of interactive forms of interaction of the governmental structures. As a result, the authors propose ways to update the forms of interaction between public administration, local self-government and the population, in particular through the introduction of new communication channels, remote formats of work, the transition of municipal management from "administration" to "management".

**Keywords:**

public administration, local self-government, citizens' appeals, powers of municipal administration, pandemic, municipality of Tikhoretsky district, new communication channels

Ввиду сложившейся сложной ситуации в обществе, связанной с пандемией COVID-19, основной удар по ее регулированию приняли на себя муниципальные органы власти, в задачи которых входит решение проблем здравоохранения, поддержка малого бизнеса, недопущение паники среди населения и хаоса в системе коммуникации граждан и власти в условиях предотвращения распространения инфекции. Поэтому рассмотрение проблем взаимодействия структур государственного управления, местного самоуправления и населения является чрезвычайно актуальным в настоящее время.

Изучением особенностей работы государственного и муниципального уровней управления занимались такие ученые-экономисты, как Т.В. Авдеева, А. Бахру, П. Глидл, Е.Е. Вергигора, К. Буджихавон Дев, С. Сегал-Хорн, Г.Я. Гольдштейн, Д. Дебелак и др.

А.М. Маклудова утверждает, что «сформировавшаяся на сегодняшний день система взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления требует дальнейшего совершенствования». На примере функций местного самоуправления в Тверской области, в частности, «по борьбе с коррупцией», исследователь показывает, что есть полномочия, которые нужно отнести к вопросам совместного ведения всех уровней органов власти [1].

В условиях продолжающейся пандемии коронавирусной инфекции имеют место некоторые проблемы взаимодействия государственного и муниципального управления: отсутствие четкого разграничения полномочий между органами власти разных уровней, их неопределенность, отсутствие четкости в отнесении объектов ведения к компетенции государственной и муниципальной власти. Все это лишь подчеркивает необходимость углубления административной реформы [2].

В 2019 г. 46,7 % муниципальных образований имели бюджет, исполненный с дефицитом [3]. Местное самоуправление по-прежнему не справляется с выполнением всех функций, возложенных на него.

В.В. Левина утверждает, что меры государственной поддержки экономики (малого и среднего бизнеса в частности) в условиях пандемии приведут к снижению доходов бюджетов муниципального образования (как налоговых, так и прочих). Причем насколько сильно будет выражен дефицит средств, зависит от типа, размера, отраслевой специализации и уровня экономического развития муниципалитета [4].

Таким образом, управленческие структуры местных уровней, являясь исполнителями решений федеральной власти и помогая сегодня малому бизнесу, закономерно сокращают расходы бюджета муниципального образования на прочие нужды. В 2021 г. тенденция сохранится: региональной власти придется либо финансировать только самые важные статьи расходов, либо надеяться на государственную поддержку.

Эффективность выполнения функций в области жилищно-коммунального хозяйства муниципальным управлением по-прежнему является проблемой как местного, так и государственного управления.

А.В. Лангинен подчеркивает, что в сфере ЖКХ (80 % всех обращений граждан в приемную Президента РФ в 2015 г.), здравоохранения и образования традиционно имеется наибольшее количество проблем, связанных с межуровневой коммуникацией органов государственной власти и муниципального управления [5].

А.И. Вакилова, Э.А. Шарипова считают, что для «оптимизации государственного и муниципального управления в жилищной сфере необходимо установление эффективного межведомственного взаимодействия как на федеральном, так и на региональном уровне, в целях координации деятельности органов местного самоуправления в сфере ЖКХ» [6, с. 10].

Рассмотрим основные проблемы, которые сегодня беспокоят граждан, на примере муниципального образования Тихорецкий район. За IV кв. 2019 г. в его администрацию поступило 2 916 обращений [7]. Большая часть из них касается проблем ЖКХ – 45 %. Среди других, менее злободневных для населения тем следует назвать социальное обеспечение, образование и культуру, транспорт и дорожное хозяйство, работу с обращениями граждан, строительство и архитектуру и другие (см. рис. 1). 76 % письменных обращений рассмотрены комиссионно с выездом на место и участием заявителя. Данная форма работы позволяет вести прямой диалог с жителями и находить наиболее эффективные пути решения вопроса.

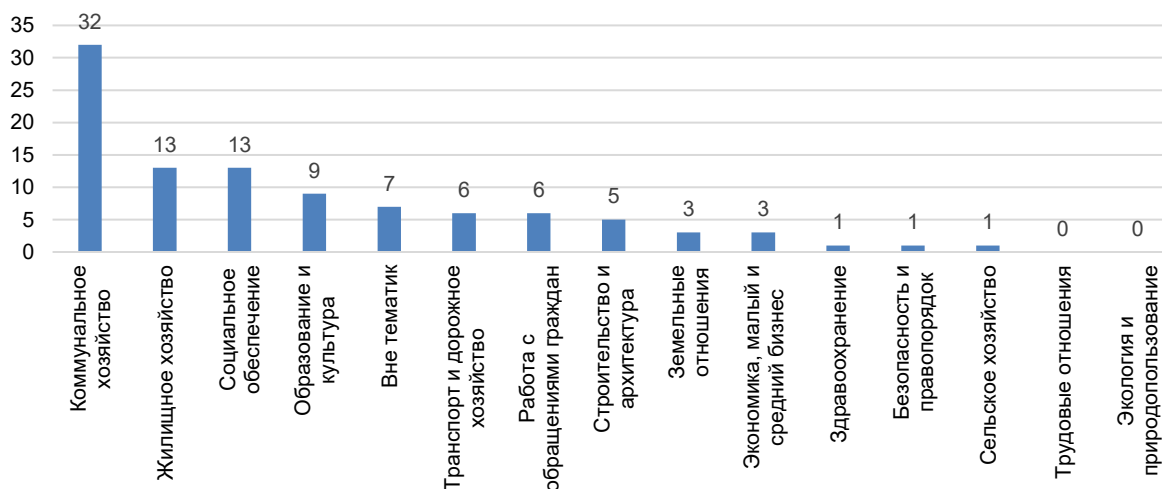


Рисунок 1 – Структура письменных обращений граждан в администрацию

### муниципального образования Тихорецкий район в IV кв. 2019 г. \*

За II кв. 2020 г. в администрацию муниципального образования Тихорецкий район поступило 2 390 обращений. Из них: 371 (16 %) письменных; 2019 (84 %) устных, в том числе в общественную приемную администрации – 8, на телефон «горячей линии» отдела по работе с обращениями граждан – 1 955, в интернет-приемную – 57.

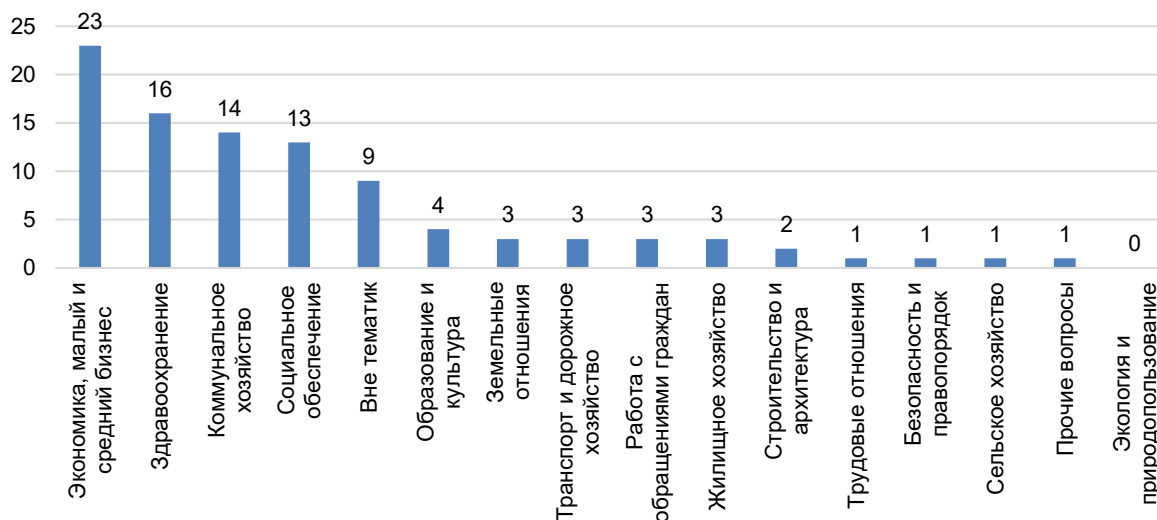
Динамика количества обращений граждан, поступивших в администрацию муниципального образования Тихорецкий район, представлена на рисунке 2.



**Рисунок 2 – Динамика количества обращений граждан, поступивших в администрацию муниципального образования Тихорецкий район**

В сравнении с аналогичным периодом прошлого года (II кв. 2019 г.), общее количество обращений увеличилось на 71 % (на 1701 единицу); письменных – на 67 % (на 124), устных – на 78 % (на 1577 обращения). Всего за отчётный период рассмотрено 2378 обращений (364 – письменных (26 перешло из I кв. 2020 г.), 2014 – устных (14 перешло из I кв. 2020 г.)).

По результатам обработки письменных обращений 31 % (113 ед.) из них поддержан положительными решениями, по 88 % (99 ед.) приняты меры. 48 % (172 ед.) письменных обращений рассмотрены с участием заявителя. Структура письменных обращений граждан в администрацию муниципального образования Тихорецкий район представлена на рисунке 3.



**Рисунок 3 – Структура письменных обращений граждан в администрацию муниципального образования Тихорецкий район во II кв. 2020 г.**

Итак, мы видим многократное увеличение количества обращений граждан в органы местного самоуправления муниципального образования Тихорецкий район. Кроме того, в сложившихся условиях изменилась тематическая приоритетность задаваемых гражданами вопросов.

На первый взгляд кажется, что количество обращений, касающихся ЖКХ, уменьшилось. На самом деле, это не так, и сокращение лишь структурное. В абсолютных значениях их количество выросло на 117 единиц, составив 406 обращений. По вопросам социального обеспечения в

\* Рисунки 1, 2, 3 составлены автором по данным МО.

администрацию муниципалитета обратились 310 человек (это на 227 единиц больше, чем в IV кв. 2019 г.).

Основные же вопросы, беспокоящие граждан, связаны с экономикой, малым бизнесом (их количество во II кв. 2020 г. увеличилось в 29 раз по сравнению с IV кв. 2019 г., составив 549 обращений) и здравоохранением (выявлен рост в 63 раза – до 382 обращений во II кв. 2020 г.). Также следует отметить, что большая часть обращений поступила по телефону «горячей линии».

Сегодня повсеместно внедряются новые каналы коммуникации, муниципалитеты также поставлены в условия необходимости активного освоения перспективных дистанционных форматов работы с населением, органами государственной и региональной власти с использованием телефонной, радио- и спутниковой связи, а также сети Интернет. Заседания, совещания и конференции целесообразно также проводить удаленно, используя возможности программ Skype, Zoom, Proficonf, Microsoft Teams, тем более что ситуация с распространением коронавирусной инфекции на всей территории Российской Федерации на данный момент оставляет желать лучшего и требует максимальной концентрации усилий по недопущению тесных контактов граждан, в том числе при реализации взаимодействия «население – органы государственного или местного управления» или «государственные структуры – муниципалитет».

Расширение круга полномочий местных органов власти в условиях сложной эпидемиологической обстановки было жизненно необходимо. Результатом такой меры стала возможность повышать качество жизни граждан в регионах, координировать все структуры как власти, так и бизнеса на местах.

Следует отметить, что между государственной и муниципальной системой управления постоянно происходит перераспределение полномочий: то есть расширение или сужение поля правовой деятельности субъекта РФ путем передачи органам местного самоуправления (ОМСУ) дополнительных полномочий или изъятия некоторых имевшихся ранее со стороны федерального уровня власти. Так, в 2019 г. в 24 субъектах РФ было осуществлено перераспределение полномочий ОМСУ с уровня муниципальных образований на региональный уровень, расходы на исполнение данных полномочий составили 6,5 млрд рублей. С уровня поселений на уровень муниципального района были переданы для решения вопросы местного значения в 75 субъектах Российской Федерации. С районного уровня на поселенческий были переадресованы 44,3 % случаев обращений граждан от общего их количества (8 304 из 18 760) [8]. Естественно, подобное положение дел, усугубляемое сложностью работы государственных структур в условиях продолжающейся пандемии, только дестабилизирует положение в сфере межуровневого взаимодействия системы управления, а также в сфере обеспечения эффективного реагирования на проблемные обращения граждан.

Таким образом, представляется, что повышению качества коммуникации между федеральными, региональными и местными органами власти будут способствовать четкие правовые ориентиры, выраженные как в федеральных законах, так и в соглашениях о взаимодействии между различными уровнями системы управления в стране. Считаем, что ряд своевременных мер может позволить повысить эффективность работы органов государственной власти на федеральном уровне и на местах. В частности, на наш взгляд, необходимо выполнение следующих рекомендаций.

1. В настоящее время муниципальное управление не должно ограничиваться просто «администрированием», целесообразно перевести его на уровень «менеджмента» для оптимизации результатов при эффективном использовании финансовых, информационных, трудовых ресурсов.

2. Муниципалитетам необходимо активно участвовать в реализации государственных (национальных) и региональных проектов. Такая форма взаимодействия с федеральным уровнем власти позволила привлечь 1338 млрд рублей в экономику на местах, причем почти треть этой суммы была вложена самими муниципальными образованиями [9]. Однако важно изучить новые правила игры, которые изложены в «Методических рекомендациях по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов» [10], согласно которым местные органы власти могут указываться в паспорте регионального проекта как его исполнители и отвечать за достижение результатов, фиксируемых в системе «Электронный бюджет».

3. Органы местного самоуправления должны следить за изменениями, происходящими в государственном управлении, и своевременно внедрять их в своей работе. Важно осваивать новые дистанционные форматы взаимодействия с населением. В настоящее время реализуется национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», однако ее развертывание в регионах сопряжено с разного рода трудностями, в основном связанными с извечной проблемой – нехваткой финансов на местах. Уже создан большой задел, но предстоит еще серьезная работа в рамках развития системы «Электронный муниципалитет».

4. Необходимо использовать механизмы государственно-частного партнерства, уже зарекомендовавшие себя как эффективные методы сотрудничества власти и бизнеса.

**Ссылки:**

1. Маклудова А.М. Актуальные проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, препятствующие повышению уровня эффективности муниципального управления // Устойчивое развитие науки и образования. 2019. № 11. С. 47–57.
2. Медведев В.В., Татарина Е.С., Титова М.В. Совершенствование взаимодействия государственного и муниципального управления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2017. № 4 (22). С. 141–145.
3. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс] // Минфин России. URL: <https://clck.ru/Rxh8Z> (дата обращения: 10.10.2020).
4. Левина В.В. Как пандемия коронавируса повлияет на доходы местных бюджетов [Электронный ресурс] // Практика муниципального управления: электронный журнал. 2020. № 5. URL: [https://e.munuprav.ru/811601?utm\\_source=yandex.ru&utm\\_campaign=\(referral\)&utm\\_medium=referral&utm\\_content=/%&from=site&content=article](https://e.munuprav.ru/811601?utm_source=yandex.ru&utm_campaign=(referral)&utm_medium=referral&utm_content=/%&from=site&content=article).
5. Лангинен А.В. Основные проблемы и условия взаимодействия органов государственной власти и органов муниципального управления в России и зарубежных государствах // Путеводитель предпринимателя. 2015. № 25. С. 290–299.
6. Вакилова А.И., Шарипова Э.А. Проблемы государственного и муниципального управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства в России // Тенденции развития науки и образования. 2019. № 57-10. С. 7–10. <https://doi.org/10.18411/lj-12-2019-192>.
7. Итоги работы с обращениями граждан [Электронный ресурс] // Администрация муниципального образования Тихорецкий район. URL: <http://admin-tih.ru/administratsiya/upravleniya-i-otdely/otdel-po-rabote-s-obrashcheniyami-grazhdan/itogi-raboty-s-obrashcheniyami-grazhdan> (дата обращения: 13.11.2020).
8. Информация о результатах проведения...
9. Там же.
10. Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов (направлены письмом Аппарата Правительства РФ от 25.08.2020 № П6-51690) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Редактор: Ситникова Ольга Валериевна  
Переводчик: Мельников Евгений Вячеславович