УДК 352:323

КОНФЛИКТЫ В ПРОЦЕССАХ ВОЗДЕЙСТВИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВОУСТАНАВЛИВАЮЩИХ СУБЪЕКТОВ ВЛАСТНОЙ ВЕРТИКАЛИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Сологуб Владимир Антонович доктор социологических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: svvol65@mail.ru

Хашева Ирина Анатольевна кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: ihasheva@mail.ru

Аннотация

В статье рассматривается тезис о чрезвычайно важной роли конфликтов в государственно-административной сфере, которые сигнализируют власти и обществу о существующих противоречиях, требующих своего разрешения, о несовпадении позиций граждан, о существующих разногласиях. Данные разногласия заставляют власти пересматривать свои цели, решения, курс в целом; стимулируют действия, способные поставить ситуацию под контроль, преодолеть определенное возбуждение и трудности в управленческом процессе. Авторами проведен анализ поиска новых средств и сил, обновляющих государственно-административную систему, обеспечивающих механизм ее развития и адаптации к новым, изменившимся условиям.

Ключевые слова: *конфликты в управленческой сфере, разграничение полномочий, проблемы отношений, становление самоуправления, практики взаимодействия, объективность конфликтных ситуаций, перспективы, устранение конфликтов.*

Конфликты в управленческой сфере по своей природе представляют собой одну из самых многочисленных разновидностей социально-политических конфликтов, которые возникают из-за различий интересов, соперничества и борьбы всевозможных институтов, государственных и муниципальных структур по поводу перераспределения и реализации публичной власти. Следовательно, объект конфликтов в системе управления – распоряжение властью, а предметно-содержательную основу образует пересечение политико-правовых, организационно-административных социально-экономических, и других аспектов.

Конфликты в сфере государственного и муниципального управления представляют собой форму взаимодействия государственно-политических институтов, организаций и лиц, осуществляющих власть в рамках определенной системы воздействия и взаимодействия, но занимающих в ней различные позиции. Конфликты в сфере государственного и муниципального управления следует рассматривать как сложную систему, которая изначально заключает в себе целый ряд противоречий. Однако это дает ей возможность приспосабливаться к постоянно меняющимся условиям и развиваться. Поэтому конфликты являются основой механизма адаптации государственно-административной сферы, так как, с одной стороны, они позволяют отследить существующие противоречия, а, с другой, – если умело управлять

конфликтами, возможно, добиться повышения эффективности всей системы. Таким образом, конфликты в системе государственного управления могут вести к позитивным изменениям и не быть только деструктивным явлением [1, с. 181].

Как известно, государственное управление подразумевает не только управляющее воздействие, но и организационное сотрудничество государства и его субъектов с местным самоуправлением, обеспечивающее эффективное и целенаправленное функционирование муниципальных образований. В прямых связях основными являются управляющие воздействия. В обратных связях на первое место выдвигаются моменты сотрудничества и взаимодействия, инициативы снизу, восприятия и результативность прямых связей. В системе государственного управления важно обеспечить оптимальное сочетание прямых и обратных связей.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления подразумевает, что они как партнеры, по крайней мере, равны в отношении главного объекта управления, и оно осуществляется ради достижения общей цели – повышения уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом [2].

Проблема взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти имела и имеет место практически на всех этапах развития местного самоуправления как в России, так в других странах. Это свидетельствует о том, что исследования отношений государственных органов власти и органов местного самоуправления с точки зрения конфликтологического подхода на сегодняшний день являются весьма актуальными, так как проблема разграничения полномочий между ними представляется важной и, вместе с тем, малоизученной. А законодательно оформленная система разграничения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления остается несовершенной.

Главный документ в России – Конституция РФ, гарантирует реализацию местного самоуправления и закрепляет организационную обособленность местных органов от органов государственной власти. Однако на практике эффективное управление во всех сферах жизни общества невозможно без четко отлаженного механизма взаимодействия органов власти разного уровня. Большинство неудач в реализации принятых управленческих решений специалисты как раз связывают именно с тем, что этот механизм дает сбои [3, с. 67]. Отдельные аспекты взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления, разграничения полномочий между ними были предметом исследования многих российских и зарубежных ученых, таких как Алехин А.П., Козлов Ю.М., Бахрах Д.Н., Авакьян С.А., Якубовский Д., Комаров С. А., Кутафин О. Е. и.т.д. Сущность местного самоуправления обусловливает его многоаспектное конституционное значение: во-первых, оно является важнейшим институтом гражданского общества в РФ, то есть формой самоорганизации жителей, и в этом качестве – одной из основ конституционного строя. Во-вторых, это форма народовластия, неотъемлемая органическая часть политической системы и политической организации российского общества; в-третьих, местное самоуправление можно признать институтом правового положения личности; в-четвертых, местное самоуправление является одним из видов социального управления.

Практика развитых демократических государств показывает, что власть на местах представляет собой наиболее прямой и короткий путь для решения жизненно важных и насущных проблем людей. Эффективность деятельности органов власти люди оценивают по элементарным, понятным для каждого критериям – освещенность улиц, тепло в домах, транспортное обеспечение, качество дорог, и т.п.

Эти вопросы рациональнее решать с учетом мнения населения в местах непосредственного проживания граждан – в городах, поселках, селах, хуторах и пр. Именно поэтому одним из приоритетных направлений государственной политики России является развитие местного самоуправления, налаживание постоянного и всестороннего взаимодействия муниципальных органов и населения.

Однако анализ рейтингов стран мира по показателю качества государственного управления демонстрирует не самые высокие результаты работы органов власти в России. Так, например, глобальное исследование эффективности государственного и муниципального управления, проведенное Всемирным банком на основе пяти индексов, свидетельствует о наиболее глубоком кризисе доверия к институту власти в России среди стран «большой восьмерки». А учет мнения населения при решении ключевых проблем и вовсе занимает самые неблагоприятные позиции (табл. 1) [4].

Таблица 1

Показатели качества государственного управления в странах мира

Страна	Учёт мнения населения	Эффективность работы правительства	Качество законодательства	Верховенство закона	Сдерживание коррупции
Великобритания	92.42	89.95	96.17	92.89	93.3
Германия	93.84	91.39	92.82	91.94	94.26
Италия	75.83	67.46	74.64	62.09	57.42
Канада	95.26	97.13	95.22	94.79	95.22
Россия	18.96	43.06	37.32	24.64	16.75
Соединённые Штаты Америки	83.89	90.91	86.6	90.52	85.17
Франция	88.63	89.47	85.17	88.15	88.04
Япония	85.31	93.78	83.25	89.57	92.82

Между тем, совершенно очевидно, что формирование эффективной системы местной власти представляется собой всегда длительный и довольно сложный процесс. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в Российской Федерации данный процесс до сих пор находится в стадии развития и включает множество нерешенных проблем, связанных с отсутствием надежной материально-финансовой основы деятельности органов местного самоуправления, законодательным обеспечением деятельности местных властей, острым дефицитом квалифицированных специалистов в области муниципального управления.

Большинство экспертов, ученых и практиков, оценивая современное состояние местного самоуправления в России, отмечают крайне низкий уровень эффективности действующей в стране системы органов местной власти. Известно, что в качестве приоритетного направления деятельности Президента РФ и Правительства РФ признана муниципальная реформа, однако по всем признакам переход к новой конституционной модели местного самоуправления в нашей стране явно затянулся.

По мнению Л.В. Гильченко, формированию эффективной системы местного самоуправления в нашей стране препятствуют такие факторы, как [5]:

- *отсутствие на федеральном уровне единой общегосударственной концепции реформирования местной власти на принципах самоуправления*. Любая реформа в государстве должна иметь четко обозначенную цель, стратегию и тактику ее достижения, этапы реформирования, определение общественно-правовых

механизмов и социальных групп, заинтересованных в проведении реформы и способных этими механизмами воспользоваться. В этом отношении статьи Конституции России, посвященные вопросам организации местного самоуправления, в лучшем случае могут рассматриваться как некая конечная цель, декларация «о намерениях» государственной власти и «правах» населения в этой области. Программа государственной поддержки местного самоуправления, несмотря на ее большую значимость, также является скорее предварительными обязательствами федеральных органов государственной власти, чем стратегией реформы. В связи с отсутствием единого нормативного документа, определяющего все элементы реформы, деятельность различных структур, занимающихся вопросами организации местного самоуправления в Российской Федерации, совершенно не скоординирована, фрагментарна и зачастую противоречива;

- *значительное сопротивление реформам отдельных категорий чиновников государственных органов исполнительной власти*. Условно их можно объединить в две группы. К первой следует отнести государственных служащих среднего уровня ряда федеральных министерств и ведомств – прежде всего тех, в подходах которых в ходе реформы предполагаются кардинальные изменения. Наибольшее противодействие эта группа оказывает на этапе разработки нормативных документов, направленных на реализацию соответствующих федеральных законов через компетенцию их министерств и ведомств. Вторую группу образуют руководители органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации. В основе их сопротивления, противоречивости и конфликтности лежит не просто желание сохранить определенный объем властных полномочий, но, что гораздо существеннее, реальное обладание и распоряжение собственностью, т.е. самый сильный стимул сопротивления – экономический интерес. Этому способствует сегодняшняя практически полная утрата федеральным уровнем контроля как административного, так и экономического за распоряжением государственной собственностью и ресурсами в субъектах Федерации, не говоря уже о влиянии на политические процессы в регионах.

Л.В. Гильченко к данному списку относит еще и низкий уровень политической культуры населения, отмечая, что большинство российских избирателей пока еще недостаточно хорошо представляют себе систему властных отношений, сложившуюся в современной России. Поэтому, с одной стороны, население часто предъявляет завышенные требования к органам местного самоуправления, будучи искренне уверенными в том, что именно местная власть должна решать все их проблемы, а с другой – не разбираются в своих правах, не умеют, как правило, их защищать и не осознают своей контролирующей роли по отношению к местным органам власти.

Чтобы преодолеть препятствия, мешавшие развитию местного самоуправления, приближению его к населению, в стране в последние два года была проделана большая работа, Особенно важно то, что руководство государства приступило к разбору законодательных завалов, определилось с правами и обязательствами муниципалитетов, вплотную подошло к решению вопросов их собственности и финансовой обеспеченности. Тем самым были намечены пути к избавлению от длительного противостояния местной и региональной властей, хотя полностью решить эту проблему пока еще до конца не удалось.

Формально муниципальная реформа завершена, но проблемы остаются. Для того чтобы цели нового этапа совершенствования муниципальной сферы были достигнуты, всем уровням власти в самое ближайшее время предстоит приложить серьезные усилия в направлении укрепления организационно-правовых и экономических основ местного самоуправления. Для того чтобы конституционное право на-

селения на осуществление местного самоуправления получило свое реальное воплощение, требуются предпосылки не только законодательного характера.

В вопросах формирования эффективной экономической базы местного самоуправления реальные результаты незначительны. Именно проблемы экономического характера являются основным фактором, сдерживающим развитие местного самоуправления в нашей стране. В связи с этим сегодня основные усилия парламента и правительства должны быть направлены на завершение формирования экономических основ местного самоуправления, являющихся гарантом обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности местных органов власти.

Очевидно, что до тех пор, пока в стране отсутствует прочная материально-финансовая база развития местного самоуправления и сохраняется экономическая зависимость органов местного самоуправления от федеральных и региональных органов государственной власти, процесс ее перехода к автономной модели местного самоуправления нельзя считать завершенным. Создание на местах организационно обособленных от государства властных структур, пусть даже на минимально возможном локальном уровне, – это лишь полдела. Власть должна быть обеспечена экономически. А это означает, что судьба всей муниципальной реформы, проведенной в стране, находится сегодня в прямой зависимости от результатов поиска эффективных механизмов укрепления экономической базы местного самоуправления.

Таким образом, наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

Сегодня местное самоуправление признано равноправной с государственной и самостоятельной формой власти. Однако, по многим оценкам, мы, говоря о местном самоуправлении, все еще, как и прежде, имеем дело с государственной системой управления. С точки зрения реального социального функционирования местного самоуправления, может быть, это и справедливо. Но с точки зрения правовой, местное самоуправление как автономная форма народовластия — это реальность. Поэтому перед органами государственной власти субъектов Федерации сразу же после того, как были приняты соответствующие нормативные акты, встала проблема разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Конфликты между государственными органами центрального, регионального и местного уровней относятся, как правило, к области норматив- но-юридических конфликтов компетенционного характера. Причина их – неточные, неопределенные нормативные характеристики прав, обязанностей, ответственности и взаимоотношений между органами государственной власти и местным самоуправлением. Обострению противоречий между ними способствует отсутствие актуальных законов, необходимых для регулирования конфликтов и разрешения проблемных ситуаций. Другая причина конфликтов компетенционного характера – в устойчивости плохой традиции выходить» за пределы статуса органа. В силу неосведомленности, а нередко намеренно государственные органы вторгаются в сферу действия других, мешают им действовать целеустремленно и слаженно и берут на себя выполнение не свойственных им функций. Этим, конечно, проблемы взаимодействия местного самоуправления и государственной власти не исчерпываются, но в силу важности и остроты именно этой проблемы остановимся на ней более подробно.

Федеральный Закон о местном самоуправлении (ФЗ-№ 131) вступил в силу с января 2009 года. Закон представляет собой универсальный стандарт модели ме-

стного самоуправления и является обязательным для исполнения на всей территории РФ. Но на деле исполнению этого федерального закона препятствует сложившаяся практика в различных субъектах России.

И получается парадокс: если формально исполнять все требования ФЗ-131, то во многих субъектах федерации и местное самоуправление становится тоже чисто формальным органом власти, мало выражающим интересы проживающих на его территории граждан. Очень сложно все предусмотреть в одном законе, учитывая историческое несовершенство органов местного самоуправления в России. С другой стороны, органы местного самоуправления являются властью на местах и должны действовать в едином правовом пространстве всего государства. Если для каких-то территорий делаются противоречащие закону исключения, то не может быть разговора и о единстве всего государства. Это противоречит основному закону РФ – Конституции, где преамбулой является равенство всех граждан России перед законом.

Вот некоторые проблемы, которые встали на пути реализации ФЗ-131 о местном самоуправлении:

1. В каждом регионе формирование органов местного самоуправления зависит от менталитета местного населения, специфики властных отношений и исторических и религиозных традиций, а также влияния главы региона.

2. Географические различия регионов обусловливают их различия в экономических возможностях.

3. Имеются существенные различия в практике межбюджетных отношениях и передачи полномочий.

4. Наличие в регионе различных этносов и их совместимость на бытовом уровне. Закон разрабатывался с учетом ментальности русского народа и близких ему этносов, потому что ФЗ-131 базировался на передовой, демократической практике европейского местного самоуправления. Но многие регионы России, особенно на Северном Кавказе, уже практически очищены от русскоязычных и процесс дальнейшего оттока русских из приграничных с Кавказом областей и краев продолжается.

5. Местное самоуправление на практике оказалось очень ограниченным, если не чисто формальным. Вертикаль власти от главы субъекта федерации и вниз до глав районов, городских округов и глав поселений идет по принципу начальник–подчиненный. Финансовая и функциональная зависимость органов местного самоуправления в выполнении переданных им полномочий привела к практическому огосударствлению местного самоуправления. По существу, администрации МСУ стали территориальными администрациями субъекта федерации.

6. Существует ограниченный набор вопросов, которые может решить местное самоуправление без вышестоящей вертикали власти, если, конечно, решение этих вопросов посильно для местного бюджета.

7. Налоговая автономия органов местного самоуправления сильно ограничена, и основную, подавляющую часть средств, муниципалитеты получают в виде финансовой целевой помощи от вышестоящих бюджетных организаций.

8. Вместе с тем, муниципалитеты стали ответственными за вопросы, которые должны решаться на федеральном государственном уровне, как то: образование, медицина, пожарная охрана и пр. При этом муниципалитеты не обладают для решения этих государственных вопросов средствами и не имеют юридического права самостоятельно принимать решения.

Существующая система выборов депутатов и глав администраций органов местного самоуправления, а также процедура отзыва депутатов и удаление в отставку глав администраций способствует полному огосударствлению органов местного самоуправления. Далее на практике происходит подмена понятия «местное

самоуправление» на «органы местной власти», а последняя не вполне и не всегда выражает интересы населения данной территории.

За этим следует еще более деструктивное и опасное для стабильности в стране явление – лояльность к вышестоящей власти взамен на вседозволенность. Это, по существу, повторение уже дважды пройденных Россией этапов своего исторического развития – при императоре и при ЦК КПСС, с последующими губительными для российского народа явлениями. Но в настоящее время личная лояльность представителей разных уровней власти, не основанная на законодательной основе, влечет за собой и возможность незаконного личного обогащения и порождает несокрушимую коррупционную вертикаль [6].

Закон о местном самоуправлении в России есть, пусть он даже несовершенен – в конце концов, законы можно дорабатывать и совершенствовать. Но есть ли государственная политическая воля для создания подлинного местного самоуправления в европейском понимании смысла этого слова, есть ли еще инициативные люди в России, готовые работать не только во благо себе, но и общества, для работы в органах местного самоуправления? Если таких людей мало и недостаточно для работы в многочисленных органах местного самоуправления Российской Федерации (а это действительно может оказаться так, учитывая всю демографию и качество населения), то, может быть, стоит вернуться к прежней имперской модели управления государством, с постепенным переходом прогрессивных территорий к местному самоуправлению при возможности самофинансирования?

То есть необходимо сделать полную государственную инспекцию территорий с определением их экономического потенциала и демографических показателей. И только после этого, на законодательном высоком уровне решать, какая территория на данное время способна создать эффективные органы местного самоуправления. Остальные же территории должны управляться непосредственно вертикалью власти. Несомненно, многие граждане и жители деградирующих поселений России будут приветствовать такую позицию государства. Одним из важнейших показателей перехода городского округа, района или поселения является их устойчивая самодостаточность. В ином случае, государство все равно будет финансировать эти территории, но при этом будут происходить большие злоупотребления местных властей и расхищение государственной и муниципальной собственности.

Если территория или, еще больше, регион не может обеспечить себя и длительное время и является дотационным, то надо вводить антикризисное государственное прямое управление, ни о каком самоуправлении не может быть и речи. Почему другие регионы должны оплачивать безбедную жизнь выборных чиновников местного самоуправления депрессивных территорий, которые и в советские времена вели иждивенческий образ жизни? Если это традиции или ментальность, то это традиции и ментальность конкретной части или группы населения, и пусть они сами и платят за это. Что делать населению данных депрессивных территорий? То же, что делают и все нормальные люди во всем мире – двигаться в поисках лучшей жизни или пытаться изменить ситуацию на местах.

С другой стороны, отток населения из региона – это очень веский довод для введения прямого государственного управления. Потому что неэффективное местное самоуправление – это далеко не элемент демократии. Это, наоборот, деградация и девальвация демократических ценностей. Временное антикризисное прямое государственное управление данной территории ни в коем случае не нарушает права граждан в соответствии с Конституцией РФ, потому что оно вводится для прекращения экономической деградации региона и регион публично объявляется дотационным. Но при введении прямого государственного управления необходимо

развивать общественные объединения типа территориального общественного самоуправления и др., для подготовки в дальнейшем, при улучшении ситуации и стабильности развития, передачи властных полномочий путем выборов в органы местного самоуправления.

Одним из приоритетных направлений муниципальной реформы обозначено повышение самостоятельности поселений. Избрать органы местного самоуправления – это чисто организационное мероприятие. Обеспечить их работу – это база успеха муниципальной реформы. Здесь максимально эффективно работает внедренный в Ростовской области принцип децентрализации полномочий. Он базируется на двух составляющих: самостоятельном решении вопросов местного значения и передачи на уровень муниципалитетов спектра государственных функций, которые целесообразно осуществлять на местном уровне.

Увеличивается количество полномочий органов местного самоуправления поселений Ростовской области, решаемых ими самостоятельно. Если в 2006 году, в среднем по области, поселения самостоятельно решали 23 вопроса местного значения, в 2009 году – 29, то в 2014 году – 31 [7].

Проблема взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти имела и имеет место практически на всех этапах развития местного самоуправления как в России, так в других странах.

Как уже отмечалось, Конституция России закрепила организационную обособленность местного самоуправления от органов государственной власти, но на практике эффективное управление во всех сферах жизни общества невозможно без четко отлаженного механизма их взаимодействия.

Очевидным является тот факт, что вопросы местного значения неотделимы от государственного интереса, не остаются и не могут остаться без влияния государства. На федеральном уровне в отношении местного самоуправления решаются две задачи – обеспечение гарантий местного самоуправления и выработка единой государственной политики в сфере местного самоуправления. Они решаются следующими способами:

- во-первых, на федеральном уровне законодательно устанавливается общие принципы организации местного самоуправления;
- во-вторых, федеральные органы государственной власти принимает программы государственной поддержки местного самоуправления;
- в-третьих, для обеспечения федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» принимаются ряд федеральных законов.

В становлении и развитии местного самоуправления большую роль играют органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Взаимодействие последних с органами местного самоуправления в значительной степени определяет эффективность осуществления региональной политики — решения экономических, политических и социальных проблем развития муниципального образования и субъекта в целом. С другой стороны, такое взаимодействие обеспечивает результативность муниципальной политики, способствуя через решение вопросов местного значения реализации государственных задач: укрепление основ народовластия, создание условий для обеспечения жизненных интересов населения, проведение мероприятий по социальной защите населения, стабилизация политической системы, подготовка кадров для муниципальных органов. Признание местного самоуправления означает, что государство видит в нем некий социальный институт, не обладающий свойствами государственной структуры. Децентрализация управ-

ления - это способ не просто сохранения целостности России, но и эффективной защиты общества и граждан, гармоничного развития духовных, культурных, экономических связей между всеми частями Российского государства.

Крупный специалист в области местного управления А.И. Васильчиков, учитывая опыт самоуправления других стран, сделал следующий вывод: «Самоуправление не может быть предоставлено своему собственному произволу. Твердая и полная организация законодательной власти и податной (налоговой) системы должны предшествовать во всякой стране введению местного самоуправления».

Безобразов В.П. в своей книге «Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть» делает вывод о том, что государство и самоуправление неразделимы и что попытки разъединения могут привести к разрушению или самоуправления, или государства, так как первое не может же сделаться во втором, - государством в государстве. По его мнению, самоуправление не может быть иначе рассматриваемо, как в совокупности с общим организмом всего государственного механизма управления, в состав которого оно входит, как органическая часть единого целого.

Содержание и характер полномочий региональной власти позволяет на их основе определить основные направления взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления:

– правовое регулирование организации и деятельности местного самоуправления и контроль исполнения соответствующего законодательства;

– разработка и принятие региональных программ развития местного самоуправления;

– совершенствование разграничения компетенции государственных органов и органов местного самоуправления;

– обеспечение финансово-экономической основы местного самоуправления;

– содействие сохранению и развитию исторических и иных местных традиций;

– защита прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта осуществляется в следующих основных организационных формах: во-первых, главными взаимодействующими структурами являются сами органы государственной власти и местного самоуправления; во-вторых, для решения разовых совместных вопросов создаются совместные временные группы и комиссии; в-третьих, для решения вопросов требующих постоянного взаимодействия создаются постоянные рабочие группы и комиссии; в-четвертых, по вопросам, касающимся всех муниципальных образований данного региона, возможна совместная работа через ассоциации муниципальных образований, для чего им придается необходимый статус.

На некоторых территориях субъектов во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления имеются две крайности: либо они существуют как бы параллельно, автономно, доводя эту автономность до абсурда, либо местное самоуправление подменяют государственным местным управлением, что не лучшим образом влияет на существующую социально-экономическую ситуацию в регионе.

Решение существующих проблем взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также многих иных, требует четкого разграничения компетенции между органами субъектов Федерации и местным самоуправлением, определения вопросов совместного ведения и перечень полномочий, передаваемых друг другу на основе добровольно заключенного соглашения.

В законах ряда субъектов Российской Федерации о порядке передачи отдельных государственных полномочий муниципальным образованиям существуют

прямые расхождения с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, предусматривается возможность передачи полномочий по договору, хотя в Конституции РФ не установлен такой порядок. В ней говорится, что передача может происходить только по закону. Надо полагать, что после принятия федерального закона об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в законы субъектов Российской Федерации внесены поправки, уточнения и добавления.

С целью гармонизации взаимоотношений регионам необходим комплексный нормативный правовой акт, например Закон «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта Федерации». Он устанавливал бы общие принципы данного взаимодействия для эффективного решения вопросов государственного и местного значения, управления процессами экономического и социального развития субъекта и муниципальных образований в интересах населения. Уточнение полномочий региональных государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, требующим совместного решения с учетом экономических, социальных и иных особенностей муниципальных образований, в соответствии с этим законодательным актом может быть осуществлено специальным договором (соглашением). Его сторонами выступают органы государственной власти и местного самоуправления в пределах закрепленных за ними полномочий, предметом договора могут быть конкретизация вопросов, требующих совместного решения, условия и порядок их осуществления, формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении договора.

Подведем некоторые итоги. Результаты проведенного в статье анализа позволяют утверждать, что как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта РФ созданы элементы работоспособной системы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, но необходимость ее совершенствования очевидна. Сегодня продолжается поиск оптимальных форм и механизмов по разграничению полномочий государственных органов власти и органов местного самоуправления с целью придать становлению и развитию рассматриваемой системы новые действенные импульсы. Они могут заключаться в следующем.

1. Существующая на федеральном уровне нормативная база недостаточна для развития системы местного самоуправления. Не приняты законы, определяющие общие принципы организации государственной власти в субъектах Федерации, регулирующие взаимоотношения Российской Федерации и ее субъектов, принципы и механизмы разграничения предметов ведения и полномочий. Отсутствие целого ряда ключевых федеральных законов не дает возможности органам местного самоуправления реально осуществлять свои функции народовластия в том виде, как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

Необходимо осуществить на федеральном уровне правовое закрепление такой важной функции как разработка модельных законопроектов для субъектов Федерации и подготовка рекомендаций по их применению. Указанная функция в той или иной степени могла бы осуществляться Управлением Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и Департаментом по проблемам местного самоуправления в регионе.

В связи с этим, формирование правовой базы местного самоуправления на региональном уровне неоправданно затянулось. Часто законы субъектов Федерации страдают низким качеством, поверхностным подходом, внутренними противоречиями, неурегулированностью многих отношений, в том числе, в финансовой, имущественной сферах. Причины этого кроются в том, что многие субъекты Федерации

не располагают для столь серьезного нормотворчества квалифицированными кадрами юристов и необходимым финансированием. Закрепление указанной функции за Управлением Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления ускорит и унифицирует законодательный процесс на региональном уровне. Для реализации данной функции необходимо предусмотреть норму, в соответствии с которой можно было бы привлекать специалистов из научных институтов, экспертов, учитывать мнения депутатского корпуса местного самоуправления.

2. Обеспечить практическое и более эффективное участие представителей органов местного самоуправления в разработке государственных решений, в том числе в составе рабочих органов, комиссий в Совете по местному самоуправлению, Совете руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации, где непосредственно учитывалось бы мнение местных властей. Это участие сегодня явно не достаточное.

Вопрос об участии органов местного самоуправления в разработке государственных решений должен быть взят под особый контроль государства. Именно фактическое неучастие представителей органов местного самоуправления в процессе выработки государственных решений стало причиной многих ошибок принципиального характера, начиная с решений по программе приватизации и кончая принятием первой части Налогового кодекса Российской Федерации. Если ошибки приватизации уже официально признаны, то признание ошибок, совершенных при принятии налогового кодекса еще, очевидно, впереди.

3. Для оптимального регулирования сферы разделения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления создана на федеральном уровне недостаточная правовая основа. Недаром в одном из своих посланий Федеральному собранию В.В. Путин отмечал, что «…Мы создали «острова» и отдельные «островки» власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия». В этой связи, необходимо систематизировать законодательство в этой области и увязать законы друг с другом. Имеет смысл составить список государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления на основе соблюдения принципов законности, социально-экономической обособленности, материально-финансовой обеспеченности, подконтрольности, ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления, ответственности органов государственной власти, и, конечно же, принципа субсидиарности.

4. Что касается формы наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями – законом или договором, то у каждого из них есть свои преимущества и недостатки. В российском законодательстве закреплен способ передачи полномочий законом (федеральным либо субъекта Федерации). Это предполагает серьезную подготовку законопроектов, отсутствие противоречий действующему законодательству, пресечение попыток давления на органы местного самоуправления. Однако у договорной формы наделения полномочиями есть свои преимущества. В частности, договор предусматривает добровольность принятия делегированных или переданных полномочий, муниципальные образования могут наделяться государственными полномочиями, но не обязаны, в то время как закон наделяет полномочиями в обязательном порядке. Также в договоре можно предусмотреть процедуру обратной передачи полномочий в случае невозможности их исполнения.

Таким образом, нам представляется, что повышению уровня и качества воздействия и взаимодействия между федеральными, региональными и местными органами власти будут способствовать четкие правовые ориентиры, выраженные как в фе-

деральных законах, так и в соглашениях о взаимодействии между различными органами власти. Из сказанного следует, что использование государственными структурами законодательно-правовых методов функционирования и типичный для них по преимуществу нормативный характер внешних и внутренних связей позволяет им при урегулировании конфликтов практически всегда избегать тупиковых вариантов как внутри системы управления, так и в отношениях государства и общества в целом.

Литература

1. *Боровикова Н.В., Куликова Е.А.* Роль конфликтов и противоречий в системе государственного управления // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2012. № 5. С. 181–184.
2. *Васильев А.А.* Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы // Электронный ресурс [Режим доступа: свободный] http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_ rab/stat/vasil/VzaimOGV-MS.htm
3. *Лобанов И.В.* Конституционно-правовая категория «взаимодействие между органами власти»: применение в российском федеративном государстве // Вестник Поволжского института управления. 2011. №4. С. 67–71.
4. Качество государственного и муниципального управления. // Информационно-аналитический портал «Центр гуманитарных технологий». Электронный ресурс [Режим доступа: свободный] http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governa-nce-matters-info
5. Анализ деятельности местного самоуправления в Российской Федерации // Электронный ресурс [Режим доступа: свободный] http://www.lawereg.ru/kenims-8-1.html
6. *Сологуб В.А., Хашева И.А.* Роль гражданского общества в реализации государственной политики противодействия коррупции // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. № 1. С. 68-75.
7. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп., М: Изд-во «Проспект», 2015. 240 с.

Sologub Vladimir Antonovich, doctor of sociological sciences, professor of the Department of state and municipal management; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: svvol65@mail.ru

Hasheva Irina Anatolievna, candidate of economic sciences, Associate Professor of the Department of state and municipal management; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: ihasheva@mail.ru

CONFLICTS IN PROCESSES OF INFLUENCE AND INTERACTION OF TITLE SUBJECTS OF THE IMPERIOUS VERTICAL OF MODERN RUSSIA

Abstract

The article deals with the thesis of the critical role of conflicts in the public administration sector, which signal power and the public about the existing contradictions that need to be resolved, a mismatch of the citizens of positions on the existing differences. These differences make the government reconsider its objectives, the decisions, the course as a whole; stimulate action that can put the situation under control, to overcome a certain excitement and difficulties in the management process. The authors conducted an analysis of new research money and effort renovating the public administration system, providing a mechanism for its development and adaptation to new and changing conditions.

Keywords: *conflicts in the administrative sphere, separation of powers, relationship issues, government formation, interaction practices, conflicts, objectivity conflicts, prospects, eliminating conflicts.*