

Местные органы управления на пути модернизации: практика стран СНГ

*Девяткина А.И.**

В статье рассматриваются вопросы модернизации общественных отношений в направлении взаимодействия, консолидации, консенсуса государственных и муниципальных органов управления в субъектах Российской Федерации, других странах – членах СНГ, государствах восточной и западной Европы. Предлагается трактовка факторов и средств модернизации местных органов управления. Делаются выводы о необходимости перехода от кризисных и посткризисных явлений к модернизационному развитию управления.

Ключевые слова: СНГ; взаимодействие; модернизация; государственная власть; местное самоуправление.

В Послании Федеральному Собранию (2009 г.)¹ и речи на заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы (2010 г.) Президент Российской Федерации Д.А. Медведев уделил особое внимание модернизации институтов управления на региональном и муниципальном уровнях². «Решения приняты, теперь нужно заняться региональным уровнем»³.

* Девяткина Анна Ивановна – аспирант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии государственной службы при Президенте РФ. ai.devyatkina@gmail.com.

¹ См.: URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>

² См.: Стенографический отчёт о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России 22 января 2010 года // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6693>

³ Там же.

Понятие «модернизация» означает усовершенствование, улучшение, обновление объекта, приведение его в соответствие с новыми требованиями, правовыми нормами, показателями качества⁴. Модернизируются не только машины, оборудование и технологические процессы, но и общественные отношения.

Модернизация отношений государственных и муниципальных органов есть изменение в их развитии на основе требований современности: придание им нового, подлинно демократического характера, соответствующего современным идеям и потребностям гражданского общества⁵. Ставя перед своими органами задачу модернизации, власть как бы берет на себя ответственность за осовременивание их деятельности путем взаимодействия и согласия с другими органами власти различных стран.

Модернизация отношений государственных и муниципальных органов как фактор обеспечения гражданского мира, согласия и сотрудничества властей в центре и на местах в разные времена выполняла различные функции. Так, действующая система отношений органов управления всех уровней подверглась испытаниям в 90-е годы XX века. Это явилось следствием той политики, когда с совершенно благими намерениями, устремлениями, лозунгами власти в центре и на местах пришли к неадекватному результату – системному политическому и экономическому кризису.

По мере того, как органы государственной власти и местного самоуправления преодолевали кризис и становились сильнее, граждане, население, власти стран – участников СНГ переходили на новый уровень осмысления отношений государственных и муниципальных органов.

Так, раздел V «Местное управление и местное самоуправление» Конституции Республики Беларусь посвящен взаимодействию местного управления и местного самоуправления. Статья 117 констатирует, что местное управление осуществляются гражданами через местные советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы,

⁴ См. подробнее об этом: Старостин Б.С. Проблема модернизации: история и современность // Модернизация и национальная культура. – М.: 1995; Федотова В.Г. Плюсы и минусы модели «догоняющей модернизации». – М.: 1995. С. 65; Прокошин В.А. Мир юридической инноватики – служащим: консенсусное и управленческое право. – М. 2006; его же Правовое обеспечение управления: идеология народов, властей, служащих. – М. 2009.

⁵ Рюден Е.Ю. Административная модернизация публичной службы – необходимое условие эффективности государственного управления // Закон и право. 2010. № 1. С. 50–52.

органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах⁶. Как и во многих странах – членах СНГ местные советы, в соответствии с Конституцией, имеют довольно широкие полномочия. Местные советы депутатов, их исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции решают вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов (статья 120)⁷.

В отличие от конституций стран – участников СНГ, регулирующих организацию местного самоуправления и местного управления в отдельных разделах, Конституция Грузии от 24 августа 1995 года регламентирует местное самоуправление в отдельной статье. Так, в пункте 4 статьи 2 Конституции было указано, что «вопросы местного значения граждане Грузии решают посредством местного самоуправления без ущерба для государственного суверенитета. Должности руководителей представительных и исполнительных органов местного самоуправления являются выборными»⁸. В Грузии существует довольно широкая правовая база, подробно регулирующая порядок создания, полномочия и взаимоотношения органов местного самоуправления с государственной властью.

Конституция Республики Казахстан, принятая 30 августа 1995 года, в разделе VIII «Местное государственное управление и самоуправление»⁹ определяет общие положения, касающиеся характера, назначения и порядка формирования местных представительных органов Республики. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года с изменениями и дополнениями от 10 февраля 1996 года в ст. 76 и 77 раздела второго «Местная государственная администрация» устанавливает положения о функционировании местных государственных администраций. В свою очередь, глава 7 указанной

⁶ См.: Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1 / Под общ. ред.: Окуньков Л.А. – М.: Норма, 2001. С. 279.

⁷ См.: Муниципальное право зарубежных стран (Под ред. В.В. Еремяна). – М.: 2006. С. 107-108.

⁸ См.: Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1 / Под общ. ред.: Окуньков Л.А. – М.: Норма, 2001. С. 699.

⁹ Конституции стран СНГ и Балтии. Учебное пособие / Сост.: Андреева Г.Н. – М.: Юрист, 1999. С. 237.

Конституции регламентирует правовое положение органов местного самоуправления в Кыргызстане¹⁰.

Конституция Украины от 28 июня 1996 года в разделе XI «Местное самоуправление» устанавливает местное самоуправление как право территориальных громад самостоятельно, в пределах Конституции и законов Украины, решать все вопросы местного значения (статья 140). Территориальные громады – это территориальные единицы, объединяющие жителей сел, поселков и городов, имеющих общие интересы в связи с компактным проживанием на ограниченной территории.

Организация, структура местного самоуправления и местного управления территориальных единиц современных демократических государств тесно связаны с административно-территориальным устройством. Последнее характеризует и страны СНГ, где на каждом уровне территориального деления функционирует своеобразная система органов местного самоуправления, отражающая географические, исторические и экономические особенности страны¹¹.

Во многих государствах-участниках СНГ сложилась система публичного управления, в которой местное самоуправление осуществляется на уровне села, общины, поселка и города, а местное управление функционирует в районе и в отдельных больших городах.

В Республике Армения, например, местное самоуправление осуществляется в общинах, а государственное управление в областях.

В Республике Беларусь деятельность местных органов самоуправления сочетается с функционированием местных органов управления на всех уровнях административно-территориального деления. На территории области, района, города, поселка, сельсовета одновременно действуют исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления и советы, являющиеся представительными государственными органами, составляющими систему Республики Беларусь.

В Грузии местное самоуправление действует в селе, общине, поселке, городе, тогда как местное управление сконцентрировано в больших городах (Тбилиси, Поти) и районах.

В Республике Казахстан органы местного самоуправления и местного управления сообща действуют во всех административно-территориальных единицах.

¹⁰ Там же С. 283.

¹¹ См.: Миронов Н. Модернизация через децентрализацию. К вопросу о «вертикали», балансе власти и значении местного самоуправления в современной России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 6 . С. 127-142.

В Кыргызской Республике местные представительные органы – кенешы – функционируют как на первичном общинном уровне (айильные, поселковые), так и на городском, районном и областном уровне. Что касается города Бишкека и городов областного значения, то здесь местное управление фактически осуществляется органами исполнительной власти. Несмотря на то, что мэр избирается местным населением в качестве главы исполнительных органов власти данной административно-территориальной единицы, он вместе с тем несет ответственность за проведение в городе государственной политики.

Местное управление в Узбекистане осуществляется в областях, районах и городах, поскольку советы народных депутатов, возглавляемые хокимами, решают различные вопросы, исходя из интересов государства, а местное самоуправление функционирует в поселках, кишлаках и аулах.

На Украине местное самоуправление определено территориальными общинами сел, поселков, городов, тогда как местное управление сосредоточивается в руках местных администраций районов и областей.

Анализ действующего законодательства государств – участников СНГ позволяет сделать вывод, что муниципальное управление, осуществляемое органами местного самоуправления, в сущности, представляет часть (подсистему) государственного управления. Такой вывод обосновывается правовым статусом исполнительных органов местного самоуправления и территориальной организацией этих органов. Кроме того, в вышеуказанных странах самостоятельность местного самоуправления в осуществлении своих полномочий не предполагает отдаленности органов местного самоуправления от реализации задач и функций государства: практически они составляют «сердцевину» государственно-управляющего воздействия на местах.

Тем не менее, местное самоуправление – это не «государство в государстве»; хотя оно выполняет значительную часть тех же функций, что и государство. Однако эти функции осуществляются органами, формируемыми самим местным населением.

Нельзя не согласиться с мнением И.И. Овчинникова о том, что государственное управление в целом и местное управление в частности «есть не что иное, как социальное отражение и практическое преломление определенной, организующе-регулирующей роли государства, выражающейся в организующе-регулирующем по содержанию

и преимущественно правовом по форме воздействию на те или иные сферы»¹².

Итак, местное самоуправление сочетается с государственным управлением на местах, которое осуществляется представителями органов центральной власти. Это сочетание не везде является идентичным в силу того, что правительственные «агенты» действуют на разных уровнях административно-территориального устройства. Так, в Болгарии, Польше, Румынии, Литве и Эстонии они функционируют лишь на уровне высших звеньев местного территориального деления – соответственно в областях, воеводствах и округах (уездах). На низовом, или общинном, уровне имеются только органы самоуправления.

При этом следует отметить, что на следующей, уже антикризисной стадии главной задачей органов местного самоуправления стало обеспечение того минимума услуг, который необходим человеку, – в сфере образования, здравоохранения, оказание социальной поддержки и т.п. Это тот минимум, который государственная власть и местное самоуправление начала XXI века могли себе позволить. И они с большим трудом, но выполняли свои обязательства, совершая небывалый рывок из посттоталитаризма к ценностям свободы и права, демократии и рынка. И, наконец, сегодняшнее состояние государственных и муниципальных органов, которое можно назвать как путь модернизации, направлено на развитие посткризисных отношений в интересах человеческого капитала и достоинства.

Конституционно-правовое взаимодействие данных субъектов общественных отношений означает, что человек, гражданин, органы государственной власти и муниципальные образования в регионах, выходя за свои внутренние границы, развивают согласительные, доверительные институты, ассоциации и иные формы взаимодействия между собой. Они укрепляют единство своих действий, сплоченность усилий для улучшения жизнедеятельности регионов путем модернизации.

Эта система модернизационных отношений не может существовать без взаимодействия объективно самостоятельных индивидов и субъектов управления в рамках регионов, где отношения экономики, политики и права, а также обоюдного и всеобщего доверия выступают формой человеческого общения, регулируемого нормами государственного (конституционного) и муниципального права. Упрочение

¹² Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999. С. 200-201.

верховенства права и регионализация отношений конституционно-правового взаимодействия обусловлены потребностями гражданского общества, обеспечения его целостности, всеми гуманитарными началами модернизации отношений субъектов управления регионов и местного самоуправления.

В юридической литературе по муниципальному праву зарубежных стран отмечается, что фактически в отдельных странах происходит процесс стирания границ между органами управления региона и органами местного самоуправления¹³. Однако, в отличие от последних, институты, функционирующие на региональном уровне, представляют собой органы управления вертикального подчинения, что характеризует их как органы, исполняющие решения центральной власти.

Речь идет о таком факторе модернизации, который оказывает прямое воздействие на развитие правовых и экономических отношений этих органов в России и за рубежом.

При этом, конечно, любое государство, и Российское тоже, должно найти ответ на вопрос: какова же роль органов государства и местного самоуправления в осуществлении политики модернизации в центре и на местах?

Здесь разброс ответов является чрезвычайно большим. Модернизация затрагивает ресурсы, формы и методы развития человеческого капитала и проведения модернизационной политики. Главная задача модернизации – сделать все, чтобы правовое и экономическое участие государственных и муниципальных органов на местах было максимально эффективным, а также найден оптимальный баланс между ресурсами и человеческим капиталом.

При этом человеческий капитал должен придать новую антикризисную динамику модернизации. Именно так сегодня формулируются муниципальные политики государств, Концепция развития Российского государства до 2020 года, стратегические направления деятельности субъектов Федерации.

Когда говорится именно о развивающейся социальной политике, о развитии человеческого капитала, о модернизации государственного и муниципального управления, то здесь имеются в виду определенные установки, границы и должная динамика развития человеческого капитала под воздействием правовой и экономической основ современной

¹³ См.: Муниципальное право зарубежных стран. (Под ред. В.В. Еремяна). – М.: 2006. С. 72.

деятельности государственных и муниципальных органов. Она должна быть такой, чтобы эти органы и организации населения были конкурентны не только внутри себя, но и вовне. Это важнейший фактор модернизации, любой реформы и посткризисного развития. И, собственно, требования к развитию человеческого капитала – это требования не только к выживанию, но и готовности к новым кризисным испытаниям, предотвратить которые можно посредством стратегической модернизации.

На современном этапе модернизации, например, стратегия развития и региональная политика Российской Федерации существенно корректируются с учетом необходимости устойчивости конституционного взаимодействия всех российских властей и прежде всего субъектов внутрирегиональных управленческих отношений, при полной определенности их общих целей, действий и перспектив. Под воздействием модернизации экономики, политики, права и управления субъекты Российской Федерации ориентируются на федеральную и региональную посткризисную динамику, на мировые тенденции.

В России строго следовать модернизационным путем – значит жить и работать в ситуации поиска, определенного в Послании Президента РФ Федеральному собранию 2009 года. Это значит также, что нельзя не упускать из виду конституционность пути модернизационного развития субъектов государственного управления и местного самоуправления в регионах, укрепления единства Российского федеративного государства, достойно преодолевающего последствия мирового кризиса.

Вместе с тем настоящее конституционно-правовое взаимодействие, обретая системное начало своего развития, нуждается в том, чтобы действия регуляторов правоотношений взаимодействия способствовали эффективному формированию правового государства и гражданского общества в целом. Именно такая направленность видится в качестве главного средства модернизационного развития правового обеспечения взаимодействия внутрирегиональной системы органов государственной власти и местного самоуправления в Указе Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹⁴. Главам местных администраций предложено ежегодно, до 1 мая текущего года, представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации, в границах которого расположен

¹⁴ СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

городской округ или муниципальный район, доклады для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и их планируемых значениях на 3-летний период. Доклад должен размещаться на официальном сайте муниципального образования, а сводный доклад субъекта РФ – на его официальном сайте в сети Интернет – до 1 октября года, следующего за отчетным. Рекомендовано органом исполнительной власти выделять из бюджета субъекта РФ гранты городским округам и муниципальным районам, а также устанавливать перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Учитывая особую актуальность настоящей проблематики конституционно-правового взаимодействия, необходимо, на наш взгляд, в управленческих и юридических вузах ввести изучение специального курса: «Теория и практика модернизации взаимодействия государственных и муниципальных органов управления в регионах». Составной частью спецкурса призвана стать проблематика взаимодействия не только региональных и территориальных (федерального центра) органов, но и органов местного самоуправления с участием управленческих структур корпоративных организаций в субъекте РФ как фактора конституционного обеспечения гражданского мира, согласия и сотрудничества.

Целесообразно содержание предлагаемого к изучению курса подчинить упрочению конституционно-правовых средств обеспечения взаимодействия системой органов государственного, муниципального и корпоративного управления в целях предотвращения конфликтов между управленческими структурами. Эти основания конституционно-правового взаимодействия должны быть не только сформулированы научно, но и выступать как средство практического достижения доброй воли к согласию, сплоченности, единопониманию своих территориальных целей, задач и функций.

Именно в такой региональной ситуации реализация прав и свобод человека, взаимодействие субъектов управления в регионе будет сопровождаться разрешением противоборства потребностей и интересов отдельных контрсубъектов социальных, юридических и иных конфликтов, возникающих в результате их неправомерного поведения. Конфликты интересов, выражая противоречия в своем движении, становятся юридическими конфликтами только при определенных условиях, при которых наблюдается предельная форма обострения взаимодействия правомерного и неправомерного поведения сторон.

Обострение проблемы качества регулирования правоотношений не только в системе «субъекты Федерации – Федерация – общество», но и во внутрирегиональной системе органов государственного, муниципального и корпоративного управления вызвана тем, что органы управления не всегда сознательно, согласованно и целенаправленно взаимодействуют под влиянием неблагоприятной (кризисной) ситуации.

Важнейшим элементом взаимоотношений центра с местными органами представляется контроль (надзор) государства за развитием управления на местах.

Необходимость законодательного регулирования административного контроля (надзора) зафиксирована во всех Основных законах государств Восточной Европы. Так, Конституция Болгарии предусматривает, что центральные государственные органы и их представители на местах осуществляют контроль за соответствием актов органов местного управления закону, только когда это предусмотрено законом (статья 144). Объектами административного контроля (надзора) выступают акты местного самоуправления, предметом надзора является, прежде всего, их законность. Подобную норму содержит и статья 122 Конституции Румынии¹⁵.

В Венгрии «специальные представители Республики осуществляют надзор за соблюдением законов местными органами власти. Они обязаны обращать внимание на любое нарушение законов. Если орган власти не предпринимает никаких действий для прекращения нарушений законодательства, то в установленный законом срок специальный представитель имеет право обратиться в суд. Только суд имеет право аннулировать решения муниципалитетов. Местный представительный орган, который нарушает законы, может быть распущен Парламентом»¹⁶.

В Литве органами контроля (надзора) на муниципалитетами являются губернатор округа, Комитет по вопросам реформы государственного управления и местных органов власти (парламентский контроль над структурами местных органов власти), омбудсмен (по расследованию жалоб граждан относительно злоупотреблений служебным положением чиновниками местных органов власти), Государственное управление контроля (надзор за надлежащим и эффективным

¹⁵ См.: Конституции государств Европы. В 3-х томах. / Под общей. ред.: Окуньков Л.А. – М.: 2001.

¹⁶ Цит. по: Хорват Т. Основные сведения об органах местного самоуправления в Венгрии. – М.: 1997. С. 102.

использованием средств госбюджета, а также анализирует общее исполнение муниципального бюджета).

В Латвии внутренний контроль над деятельностью местных органов власти осуществляет соответствующая комиссия аудиторов, избираемая советом административной территории. Количество членов комиссии пропорционально количеству избранных в совет депутатов от каждой политической организации или ассоциации избирателей.

Органами контроля (надзора) за деятельностью структур местного самоуправления Эстонии являются: губернатор, который осуществляет надзор за деятельностью местных органов власти; Государственное управление аудита, контролирующее использование государственных активов и распоряжение активами, переданными местным органам власти; председатель суда, осуществляющий надзор за соответствием нормативных актов, принятых местными органами власти, конституции и другим законам.

Для выражения представительства и защиты общих интересов при исполнении общих функций местные органы власти Эстонии могут: а) сотрудничать; б) наделять другие местные органы власти полномочиями; в) формировать союзы и объединения местных органов власти. В интересах сотрудничества местные органы власти создают совместные агентства, работающие на договорной основе.

В Российской Федерации модернизация направлена на усиление контроля с целью обеспечения эффективного взаимодействия государственных и муниципальных органов, особенно в ходе защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Данный вопрос регулируется в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ¹⁷. Характерно, что в этом законе излагаются не только общие (государственные, муниципальные) мероприятия, но и порядок проведения проверок, экспертиз и других форм контроля. Более того, статья 7 этого закона регламентирует взаимодействие органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок. К вопросам взаимодействия отнесены взаимное информирование о нормативных правовых актах, определение общих целей, объема,

¹⁷ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

сроков проведения плановых проверок, принятие административных регламентов взаимодействия.

Кроме того, органы госконтроля (надзора) и муниципального контроля взаимодействуют с саморегулируемыми организациями по вопросам защиты прав их членов при осуществлении контроля, обеспечивают повышение квалификации специалистов, осуществляющих государственный (муниципальный) контроль и надзор. Плата с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю не взимается.

Вместе с тем на пути модернизации предстоит устранение опасностей, возникших в результате финансового и экономического кризиса. Одна из таких опасностей – самоуспокоенность, можно сказать, излишняя уверенность в том, что кризис полностью миновал, никому и ничему не грозят кризисные последствия. Отсюда ложное мнение, что модернизацию можно отложить на неопределенное время.

Существует и опасность другого характера. Она называется – «деградация мышления», в силу которой порой отдельные должностные лица работают по старинке, не ищут новых эффективных решений или просто бездействуют, не исполняя надлежащим образом свои обязанности. Более того, иногда запрещается даже говорить о кризисе¹⁸.

Самоуспокоенность – серьезная опасность для государства, которому нужна не только умная экономика, но и умные деятельные руководители, работа которых основана на современных знаниях в сочетании со строгой дисциплиной и ответственностью. Эта проблема касается не только руководителей муниципальных образований, которые отныне могут быть удалены в отставку по инициативе депутатов представительных органов муниципалитета или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации¹⁹. Не меньше она затронула должностных лиц республиканских, краевых, областных и иных органов управления в регионах. Опасность уйти от модернизационного, конкурентного развития и уповать на помощь лишь извне сегодня также является серьезной опасностью, возникшей на пути модернизации.

¹⁸ См.: Постановление Главы Ногинского муниципального района от 25.05.2009 № 25 «О недопущении употребления выражения «финансовый кризис» на территории Ногинского муниципального района» // Местное самоуправление. 2009. № 6.

¹⁹ См.: Федеральный закон от 07.05.2009 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.

Управление процессом модернизации в целом и ее отдельными проектами, в частности, целесообразно вести по принципу разделения модернизационных проблем: а) стратегического направления; б) текущих программ.

Крайне важно, чтобы модернизационные меры стратегического воздействия не стали поводом для бюрократии уйти от ответственности за свои коррупционные и иные неправовые поступки. Главное – бюрократия не должна мешать модернизационным устремлениям граждан.

Ведь решающим звеном на модернизационном пути является не начальник, не чиновник, а человек, гражданин, которому оказываются модернизационные услуги. В ином случае все это превратится в бюрократическую систему, которая не замечает человека, существует вне зависимости от него. Казалось бы, эта достаточно простая истина, она очень сложно ложится в управленческую практику. Потому что система для человека, с точки зрения бюрократа, невыгодна последнему. Кроме этого, модернизация имеет ярко выраженный гуманитарный аспект и, конечно, должна обеспечивать оказание помощи тем, кто оказался в трудной жизненной ситуации, кто не может выжить цивилизованно по той или иной причине. Здесь и для государства, и для регионов, и для муниципалитетов важно определить адресность помощи, чтобы она доходила именно до таких людей. К сожалению, большая часть колоссальной социальной помощи, которую несут сегодня государство, местное самоуправление, как это ни странно, достается тем, для кого она не предназначена²⁰.

Социально защищенная антикризисная среда – тот вектор, по которому должна развиваться правовая основа модернизации отношений государственных и муниципальных органов. Иначе данная система отношений будет обречена не только на отсутствие справедливости, но и конкурентности, должного качества услуг, оказываемых населению.

Проблемы сотрудничества, сплоченности и единства действий управленческих структур на модернизационном направлении имеют особое значение для регионов в посткризисных условиях, где их дифференциация нередко требует использования специальных правовых стимулов. Издаваемые здесь правовые акты оказывают непосредственное воздействие на субъекты управления. Несогласованность, неоправданная дифференциация содержащихся в региональных законодательных нормах могут иметь отрицательное влияние на процесс

²⁰ См.: Собянин С. Опасная самоуспокоенность. Российская газета. 2009. 18 сентября.

консолидационной деятельности по конституционно-правовому обеспечению модернизации.

Эффективные нормы закона для регулирования отношений взаимодействия и сотрудничества необходимы потому, что они помогают обеспечивать единство, комплексность, внутреннюю согласованность демократических институтов, избежать материальные и моральные потери, обусловленные ведомственностью и разобщенностью управленческих структур²¹. Система законов субъектов РФ как основа регионально-правового регулирования, в том числе и внутрирегиональных отношений конституционного взаимодействия, будет способствовать укреплению законности и правопорядка на модернизационном пути.

Конечно, модернизационное развитие этих субъектов должно, во-первых, быть всегда открытым, особенно в проведении политики преодоления кризисных последствий. И, во-вторых, местные власти никого не должны обманывать радужными надеждами на бескризисность будущего.

Радикальное преобразование, модернизация в содержании правоприменительной деятельности этих органов видится на пути создания антикризисной социально-ориентированной, а не замкнутой экономики, поиска новых вариантов соотношения управления и самоуправления, координации и регулирования. Все это обусловлено возросшей активностью субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, поиском новых ресурсов, средств, форм и методов регулирования данных процессов.

В этих целях важно научно обоснованное раскрытие понятия, сущности, содержания модернизационного развития правовых основ взаимодействия на местах государственных и муниципальных органов. Возникает вопрос о повышении уровня не только координации юридических усилий органов муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, но и о расширении их социальной направленности, устойчивости и динамизма. Речь идет о законодательном закреплении взглядов, настроений, поведения субъектов правовых отношений на допрограммном, программном и постпрограммном этапах нормотворчества.

Региональная общность, в контексте модернизации взаимодействия субъектов местного управления, представляет собой систему

²¹ См.: Тимченко В.С. Муниципальный ракурс модернизации: законодательные аспекты // Местное право. 2009. № 7-8. С. 3-10.

инновационных правоотношений. Ибо происходит постоянный обмен новой информацией, в результате чего налаживается взаимовыгодное экономическое и культурное сотрудничество, повышается уровень привлекательности для иностранных инвестиций. Динамика этих взаимосвязей в регионе, достигаемая посредством развития организации, форм и методов конституционно-правового обеспечения взаимодействия, свидетельствует о появлении сложных социальных систем в регионах, изменяющихся под влиянием внешних и внутренних условий.

Характер Конституции Российской Федерации, законов и подзаконных нормативных правовых актов «проектирует» взаимодействие происходящих управленческих процессов, включая создание государственно-управленческих и социальных институтов, способных обеспечивать качественное исполнение требований законности, прав и свобод человека. Именно на этой основе может быть дано более четкое правовое определение свободы и ответственности за обеспечение взаимодействия местного самоуправления с органами власти субъектов Федерации, с государством и обществом в целом. А так же может быть предложено решение актуальных проблем совершенствования законодательства о модернизации процессов взаимодействия органов государственного и муниципального управления в регионах.

В частности, передача государственных полномочий муниципальным органам является рациональным способом решения одной из самых острых проблем – достижения баланса, согласия и согласованности в нормотворческих взаимоотношениях между федеральными, региональными органами власти и местным самоуправлением. Все это требует от участников процесса конституционно-правового взаимодействия в регионах повышенного внимания к правовой роли каждой государственно-управленческой структуры по защите муниципальных интересов.

Безусловно, препятствием к осуществлению должной правовой защиты местного самоуправления является отсутствие как профессиональных и высококомпетентных кадров, так и полноценной правовой базы местного самоуправления в субъектах Федерации. Проведенный Е.М. Ковешниковым анализ показал, что в настоящее время насчитывается более 300 федеральных законов, в которых содержатся муниципально-правовые нормы. Кроме того, к источникам муниципального права, по подсчетам автора, относятся более 1600 федеральных подзаконных актов, включая свыше 500 указов Президента Российской

Федерации, более 1100 постановлений Правительства, а также нормативные правовые акты других федеральных органов исполнительной власти, количество которых установить не представляется возможным из-за отсутствия соответствующего общедоказательного учета²².

В такой ситуации осложняется система принятия государственных органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления новых актов нормативного и индивидуального характера, соответствующих модернизационным основам взаимодействия органов государственного, муниципального и корпоративного управления как участников создания нового мира сотрудничества и консолидации всех общественных сил регионов.

Библиографический список

Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: 2002.

Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1 / Под общ. ред.: Окуньков Л.А. - М.: Норма, 2001.

Конституции стран СНГ и Балтии. Учебное пособие / Сост.: Андреева Г.Н. – М.: Юрист, 1999.

Мионов Н. Модернизация через децентрализацию. К вопросу о «вертикали», балансе власти и значении местного самоуправления в современной России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 6 . С. 127-142.

Муниципальное право зарубежных стран (Под ред. В.В. Еремена). – М.: 2006.

Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: 1999.

Прокошин В.А. Мир юридической инноватики – служащим: консенсусное и управленческое право. – М. 2006.

Прокошин В.А. Правовое обеспечение управления: идеология народов, властей, служащих. – М. 2009.

Рюден Е.Ю. Административная модернизация публичной службы – необходимое условие эффективности государственного управления // Закон и право. 2010. № 1. С. 50-52.

Старостин Б.С. Проблема модернизации: история и современность // Модернизация и национальная культура. – М.: 1995.

²² См.: Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: 2002. С. 147-148.

Тимченко В.С. Муниципальный ракурс модернизации: законодательные аспекты // Местное право. 2009. № 7-8. С. -10.

Федотова В.Г. Плюсы и минусы модели «догоняющей модернизации». – М.: 1995.

Хорват Т. Основные сведения об органах местного самоуправления в Венгрии. – М.: 1997.

Local Authorities in Process of Modernization: Practice of the CIS Countries

*Anna I. Devyatkina**

The article deals with the issue of modernization of public relations in the orientation of interaction, consolidation, consensus of state and local administrations in subjects of the Russian Federation, Russia, another country-members of CIS, states of eastern and western Europe. Interpretation of factors and means of modernization of local administration is offered. Conclusions of necessity of transition from crisis and post crisis effects to modernization development of administration are made.

Keywords: CIS; administration; interaction; modernization; state power; local self-government.

* Anna I. Devyatkina - post-graduate of the Chair of public administration, legal groundwork for public and municipal service, Russian Academy of Public Administration under the President of the Russian Federation. ai.devyatkina@gmail.com.