

ВОПРОСЫ ПОСТРОЕНИЯ МОДЕЛИ КООПЕРАТИВНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

С. В. Белоусова

Иркутский научный центр СО РАН (Иркутск, Россия)

Современные проблемы отсутствия четкого взаимодействия между уровнями власти, значительно проявившиеся в ходе реализации национальных проектов, предопределили необходимость нового этапа реформы местного самоуправления, направленного на построение модели единой исполнительной вертикали на основе кооперативного федерализма.

В статье автор дает анализ двух основных тенденций в развитии данной модели: управленческая централизация и кооперация. Установлено, что централизация коснулась многих аспектов и направлений реализации власти, но при этом сохраняется проблема скооперированности и согласованности действий отдельных ветвей, сфер и уровней управления.

Управленческая кооперация с позиции системного подхода автором рассматривается на основе видов элементов систем и путей их взаимодействия, что в целом формирует разнообразные направления и формы кооперационного взаимодействия. В статье устанавливается структура кооперации по видам элементов согласно закону развития систем и соответствующие формы кооперационных взаимодействий. Анализ текущей реализации финансовой, административной, политической, контрольно-аналитической кооперации позволяет выявить существующие проблемы и требуемые меры развития кооперативного федерализма в аспекте реализации комплементарного сочетания централизации и кооперации.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа, кооперативный федерализм, единая исполнительная вертикаль, централизация, кооперация публичной власти.

QUESTIONS OF BUILDING A MODEL OF COOPERATIVE FEDERALISM IN THE CONTEXT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT

S. V. Belousova

Irkutsk Scientific Center SB RAS (Irkutsk, Russia)

The current problems of the lack of clear interaction between the levels of government, which have significantly manifested themselves during the implementation of national projects, have predetermined the need for a new stage of local self-government reform aimed at building a model of a single executive vertical based on cooperative federalism.

In the article, the author analyzes two main trends in the development of this model: managerial centralization and cooperation. It is established that centralization has affected many aspects and directions of the implementation of power, but at the same time the problem of cooperation and coordination of actions of individual branches, spheres and levels of management remains.

The author considers managerial cooperation from the point of view of the system approach on the basis of the types of system elements and ways of their interaction, which in general forms various directions and forms of cooperative interaction. The article establishes the structure of cooperation by types of system elements according to the law of system development and the corresponding forms of cooperative interactions. The analysis of the current implementation of financial, administrative, political, control and analytical cooperation allows us to identify existing problems and the required measures for the development of cooperative federalism in the aspect of implementing a complementary combination of centralization and cooperation.

Keywords: local self-government, reform, cooperative federalism, unified executive vertical, centralization, cooperation of public authorities.

Введение. Местный уровень управления является наименее урегулированной с правовой, финансовой, организационной и иных сторон сферой отечественной общественной жизни, причем реформа местного самоуправления идет уже почти 30 лет. Текущий этап данных реформ носит многоаспектный характер и реализуется посредством конституционных поправок, принятия новой редакции главного Закона о местном самоуправлении (ФЗ № 131), принятия и реализации большого числа иных федеральных законов (ФЗ от 1.05.2019 № 87-ФЗ; ФЗ от 26.07.2019 № 228-ФЗ; ФЗ от 30.10.2018 № 387-ФЗ и др.) и др.

Необходимость нового этапа реформ местного самоуправления связывается с решением ряда вопросов, включая такие проблемы, как обеспечение бюджетными деньгами полномочий местных властей, имеющих государственное значение, вопросы внутреннего инициативного характера и многих других; активного участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов и др. Согласно принятым поправкам конституции РФ (ст. 132), органы местного самоуправления входят во вновь вводимую единую систему публичной власти в Российской Федерации, сущность и содержание которой пока остаются открытыми. Все это говорит о том, что признанная отсутствующей оптимальная модель взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти как раз и планируется создаваться в ходе текущих реформ. По мнению экспертов [1, 2], в ходе ожидаемого огосударствления местного самоуправления должны быть установлены отсутствующие в законах¹ основные принципы и механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые позволили бы четко сформулировать и увязать между собой компетенции (предметы ведения и полномочия) МСУ и источники их финансирования.

Отсутствие этого баланса признается многими, в том числе теми, кто формулирует проблему отсутствия местного самоуправления в современной российской практике с финансово-экономической и политической точек зрения, обосновывая это в том числе крайне низкой финансовой обеспеченностью полномочий органов местного самоуправления в объеме от 23 до 40% на уровне окру-

гов и районов и от 13 до 15% — на уровне сельских поселений².

Основные тенденции формирования единой публичной власти. Текущая модель взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти имеет две основные тенденции. С другой стороны, формируется модель взаимоотношений государства с местным самоуправлением на основе кооперативного федерализма, что является, по мнению экспертов, объективной необходимостью, в условиях осознания невозможности тотального разграничения вопросов и предметов ведения в управлении конкретной территорией. Любое сложное решение или мероприятие в условиях федеративных отношений требует выработки механизма согласования позиций всех сторон по принципу: «Федеративное государство это не только разграничение компетенции и полномочий между общефедеральными органами и членами федерации, но и кооперация усилий и интеграции в ведении общегосударственных дел» [3, с. 16–23]. Речь в этом случае идет об особой системе власти, основанной на сотрудничестве координации деятельности и солидарной ответственности. При этом направления и формы сотрудничества могут быть крайне разнообразными: двусторонние или многосторонние отношения между федеральной властью и региональной, региональной и местной, между региональными или муниципальными субъектами и т. д. в форме договоров, административных соглашений, конференций, съездов, встреч, работы согласительных комиссий, рабочих групп, штабов и т. д.

Ярким примером таких сложных мероприятий является реализация национальных проектов, которая требует тесного взаимодействия граждан и местной власти с государственным управлением, что и подчуркнуто Президентом РФ: «Именно на местах „фокусируется“ абсолютное большинство национальных проектов, причем роль местного самоуправления в их реализации возрастет многократно...»³. При этом формы и механизмы участия ОМСУ в реализации национальных проектов предлагаются⁴ самые разнообразные: региональные

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² Нацпроекты приложили к муниципалитетам. Представители регионов и министерств сверили списки проблем при реализации нацпроектов на местах // Коммерсантъ от 05.11.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4149166>

³ Заседание Государственного Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701>.

⁴ Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» от 05.11.2019. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dZr2olP0A9iAB333D.pdf>.

проекты и региональные программы, соглашения ОМСУ с органами государственной власти субъектов РФ, региональные и муниципальные центры компетенций, муниципальные проектные офисы, муниципальные программы и планы мероприятий, участие в выездных проверках реализации мероприятий совместно с ответственными региональными органами власти, использование института инициативного бюджетирования и др.

С другой стороны, в основе современной тенденции огосударствления МСУ, по мнению экспертов [4, с. 83–89], лежит укрепление вертикали власти, примером чему является существенное повышение роли субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления на своих территориях. Причинами перераспределения полномочий могут быть совершенно разные, включая недостаточное финансирование, отсутствие подготовленных кадров, большой объем работ и другие технические, организационные, политические мотивы, что вызывает часто негативную реакцию местных властей.

Наличие такой противоречивости местной и региональной власти развития кроется скорее в отсутствии первоначальных условий и требований по функционированию и развитию местного сообщества или просто всего населения той или иной территории страны, исходя из единых национальных стратегических норм и установок. Принятие последних сдерживается значительной социально-экономической, экономико-географической, политической и иной асимметричностью, которая распространяется и на российскую модель федерализма. Последняя многими идентифицируется как асимметричная. Так, муниципальным образованиям закреплено для реализации во Владимирской, Новгородской областях 13 государственных полномочий, в Тюменской области — 16, а в Красноярском крае — 21 полномочие [5, с. 117–124] и т. д.

Истоком такого положения являются законодательные условия такого разграничения, по которым конституционно определен исчерпывающий перечень предметов ведения Федерации и перечень совместных предметов ведения Федерации и субъектов Федерации. Все остальные предметы ведения по «остаточному принципу» закреплены в качестве собственных полномочий субъектов Федерации (ст. 73). По оценкам экспертов конституционные нормы определения полномочий вполне казуистичны, поскольку объединяют и смешивают как полномочия и предметы ведения, так и виды предметов ведения: рамочные и конкурирующие.

Таким образом, законодательный механизм распределения полномочий между уровнями власти формирует не менее 14 типов вариантов распределения полномочий [6, с. 19–27], что создает

широкие рамки и достаточно условные их границы как понимания, так и исполнения, что требует наряду с упрощением и унификацией взаимодействия уровней власти более тесного сотрудничества и согласования сторон. Обе тенденции в итоге направлены на построение модели единой исполнительной вертикали на основе кооперативного федерализма, которая, несмотря на значительную теоретическую непроработанность, может по большому счету интерпретироваться как совокупность двух основных тенденций в развитии власти: централизация и кооперация.

Централизация и кооперация власти: основные тенденции и проблемы. Несмотря на то, что централизация активно рассматривается как этап политических реформ и предвестник демократических преобразований в области децентрализации, в современной российской практике идущие реформы сохраняют тенденцию на усиление централизации. Задуманная еще с начала 2000-х гг. масштабная политическая реформа по централизации власти, по мнению экспертов, последовательно осуществляется, выходя на все более системный уровень, соответственно, захватывая при этом все сферы и направления системы управления. Так, в отношении централизации публичной власти следует отметить ряд современных основных направлений (политическая, административная, финансовая, контрольно-аналитическая) и их конкретных текущих вариантов проявлений:

Политическая централизация

1.1. Централизация компетенций (предметов ведения и полномочий) на федеральном уровне.

1.2. Централизация полномочий на региональном уровне за счет массовой передачи полномочий с местного уровня на региональный уровень и др.

Административная централизация

2.2. Формирование и массовая реализация механизма двойного подчинения при передаче полномочий нижестоящему уровню.

2.2. Создание единого реестра полномочий Федерации и ее субъектов¹ и др.

Финансовая централизация

3.1. Первоначальное перечисление налогов с территорий в федеральный бюджет, которые в общем консолидированном бюджете страны составляют 70%.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 615 «О реестре функций (полномочий) федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении этих федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации».

3.2. Относительный и абсолютный рост межбюджетных трансфертов при высоком уровне финансовой несостоятельности субфедеральных бюджетов.

3.3. Внедрение единой для всех субъектов Федерации модели межбюджетных отношений.

3.2. Перевод с 2021 г. всех трансакций, совершаемых участниками бюджетного процесса, включая муниципальный уровень через федеральное казначейство (ФК) и др.

4. Контрольно-аналитическая централизация

4.1. Внедрение единой национальной системы контроля за госзакупками, включая уровень местного самоуправления.

4.2. Внедрение единой информационно-аналитической системы бюджетного (бухгалтерского) учета в бюджетной сфере и др.

Если в политическом отношении долгое время строилась «президентская вертикаль», которая не разрушала вертикаль региональной власти, то в настоящее время централизация коснулась всех аспектов и направлений реализации власти, оставляя, однако, по меньшей мере формальную задачу обеспечения ее скооперированности и согласованности действий. Вопросы объективности, важности и проблемности централизации власти достаточно широко рассмотрены специалистами, как и современные тенденции эволюционной цикличности или балансирования выгод ее централизации и децентрализации.

Однако акцент только на такой континуум власти не снимает вариант рассмотрения комплементарного сочетания централизации и кооперации или согласованности действий разных уровней управления. Сформировать такой альянс за счет роста скооперированности действий разных уровней управления на основе их централизации представляется весьма непросто, поскольку данная управленческая цель весьма многогранна и касается как организационных, так и мировоззренческих, идеологических, психологических и других моментов.

Для местного уровня возможности развития кооперационного взаимодействия в настоящее время весьма актуализировались. В современном моменте подобные элементы кооперационного взаимодействия точно формируются через определенные формы сотрудничества. Текущие законодательные инициативы немного расширили возможности развития кооперации на местном уровне, что требует дополнительного глубокого изучения подобных действий и их возможностей развития.

Социальное взаимодействие традиционно рассматривается с двух позиций. Первая, являющаяся наиболее распространенной в настоящее время, трактует это понятие как систематическое воздей-

ствие субъектов друг на друга для создания новых социальных связей и общности. В настоящее время взаимодействия такого уровня претерпевают существенные изменения или даже становление, особенно касаясь вторичного уровня социальных связей, к которому социологи относят все многообразие деловых, формальных отношений. Другая распространенная позиция трактует взаимодействие как взаимную поддержку, кооперацию; согласованные действия. Данный уровень понимания и использования термина практически минимизировался на текущий момент, что требует современного переосмысления этого феномена, при том что в современном мире кооперация является «... ведущим условием к принятию решений и действиям для обеспечения устойчивого будущего сложного мира» [7, с. 84–98].

Управленческая кооперация или согласованность действий сложных структурных элементов представляет собой новую, крайне важную, но малоизученную тему, хотя ценность и важность такого рассмотрения безусловна. Согласованная кооперационная деятельность дает мощные синергетические эффекты, когда работа целого существенно эффективнее, чем деятельность каждого члена или подструктуры, вступившей в кооперацию. Дж. Х. Дайер и Х. Сингх [8, с. 65–94] выделяют четыре потенциальных источника межорганизационных конкурентных преимуществ: 1) отношенческо-специфические активы; 2) рутины, обеспечивающие обмен знаниями; 3) комплементарные ресурсы и способности; 4) эффективные механизмы управления. Каждый из этих преимуществ или их сочетание позволяют получать отношенческую ренту. Использование этих преимуществ эффективно ведет к росту размеров взаимодействия от группового до сетевого уровня. Именно сетевой характер взаимодействий становится наиболее актуальным и распространенным, если не в отечественной практике, то в западной однозначно. Исследователи предпринимательских сетей, включая Дж. Липнек и Дж. Стэмпис [9], не только дают оценку условий их развития (единые цели, независимые члены, добровольная связанность, наличие нескольких лидеров, интегрированные уровни), но и прогнозируют последовательный рост и массовое их распространение.

Эксперты [10, с. 39–43] также отмечают, что кооперация обладает значительной созидательной силой, поскольку позволяет проводить одновременно работы на большом пространстве или же, наоборот, затрачивать значительную массу труда на небольшой территории (в условиях его простой кооперации труда). Кроме того, согласованные действия дают разнообразные дополнительные, внешние эффекты в виде развития социального ка-

питала, большей сплоченности и гармоничности общества. Именно такие цели становятся в настоящее время наиболее значимыми и актуальными задачами. Так, концептуальные и стратегические идеи и программы по формированию регионального Солидарного общества Белгородской области¹ активно подхватили другие регионы, включая Республику Коми, Якутию и др. Подробные идеи традиционно значимы и в европейских странах, где солидарность является одним из шести принципов Хартии Европейского союза по правам человека. На основе этого подхода во многих странах мира функционируют социально значимые предприятия и организации, включая социальные кооперативы, деятельность которых направлена на решение социальных проблем и которые имеют право на определенные законодательством преференции со стороны государства вплоть до прямых субсидий.

Несмотря на широкое признание важности кооперационных взаимодействий, их рассмотрение остается достаточно ограниченным и противоречивым, особенно в рамках сложных взаимодействий, к которым можно отнести межсекторные, межинституциональные, межотраслевые, межсистемные, межсредовые и другие отношения, причем почти каждый из подобных терминов не имеет еще общепринятого понимания. В итоге подобные термины используются чаще всего для нормативного конструирования процессов установления формальных партнерских отношений между разнообразными структурными, институциональными, секторальными, сетевыми и другими элементами. Последующее рассмотрение механизма партнерства переходит в область политического и технического регулирования и требует реализации широкого ряда условий ко всем субъектам взаимодействия [11].

Однако думается, прежде всего, необходимо теоретическое понимание механизма формирования сложных структурных взаимодействий, которые обладают собственным механизмом действий, типами и формами отношений, схемами их реализации и др. Более современным подходом рассмотрения подобных взаимодействий является системный подход на основе современных идей новой теории социально-экономических систем [12, 13]. Так, системная экономика [14] рассматривает социально-экономическое простран-

ство страны как совокупность взаимодействующих и трансформирующихся систем. При этом под социально-экономической системой понимается «...относительно обособленная и устойчивая часть или определенный аспект социально-экономического пространства страны, для которых характерны внешняя целостность и внутреннее многообразие» [12, с. 794–809]. Отталкиваясь от подходов и принципов системной экономики, выделяют ряд крупных систем, включая государство, социум, экономику, бизнес. Другим вариантом системных взаимодействий является рассмотрение межсекторальных отношений с выделением государственного, коммерческого и добровольно-общественного сектора [15, с. 103–106].

Системный подход рассмотрения кооперационных взаимодействий позволяет использовать законы и принципы функционирования систем, одним из которых является закон развития систем [16, с. 90–96]. Согласно последнему ограниченность ресурсов вызывает необходимость системе объединяться с другой системой, образуя новую, более сложную систему, при этом процессы объединения идут по спирали от моносистемы через бисистемы и полисистемы обратно к моносистеме. При этом сами системы и ее элементы могут быть следующего вида [17, с. 25–42]:

1. Однородные (одинаковые).
2. Однородные элементы со сдвинутыми характеристиками.
3. Альтернативные (конкурирующие).
4. Разнородные.
5. Антагонистические (элементов с противоположными свойствами).

В зависимости от типа элементов и формы их развития варианты взаимодействия могут иметь следующие характеристики (табл. 1).

Таблица 1

Виды кооперационных взаимодействий

Виды элементов систем	Форма развития	Пути взаимодействия
Однородные (одинаковые)	Рост системы	Объединение, слияние и т. п.
Альтернативные	Качественный рост системы за счет замены элементов на эффективные субституты	Поиск недостатков элементов системы и замена на преимущества другого элемента системы
Разнородные	Развитие по принципу дополнительности	Поиск комплементарности
Антагонистические	Развитие по принципу многомерного расширения	Поиск новых направлений, свойств, характеристик и т. д. для роста функциональности системы

¹ В Белгородской области реализуется стратегия «Формирование регионального солидарного общества» на 2011–2025 годы. Заключен «Договор о взаимной ответственности за реализацию стратегии «Формирование регионального солидарного общества на 2011–2025 годы» с основными институтами гражданского общества региона. Общественная палата региона издает журнал «Солидарное Белгородское общество».

Основной характеристикой системных взаимодействий является их синкретическое объединение по созданию новых: проект/событие, среды, процесса и объекта для получения и распределения отношенческой ренты. В зависимости от состава участников взаимодействия и условий его осуществления могут образовываться различные формы и виды взаимосвязей, которые разнообразно струк-

турируются, включая матричный подход в зависимости от уровней и видов взаимодействия. В области государственного управления данные пути взаимодействия имеют весьма разное преимущественное применение в отношении различных направлений кооперационных действий в рамках: политической, административной, финансовой и контрольно-аналитической кооперации (табл. 2).

Таблица 2

Направления и формы кооперационного взаимодействия

Виды элементов систем	Направления кооперации	Преимущественная форма кооперационного взаимодействия
Однородные (одинаковые)	Финансовая	Сотрудничество или объединение материальных и финансовых усилий
Разнородные	Административная	Поиск организационной комплементарности
Антагонистические	Политическая	Поиск новых направлений, свойств, характеристик, ценностей и т. д. для роста функциональности системы
Альтернативные	Контрольно-аналитическая	Поиск недостатков элементов системы и замена на преимущества другого элемента системы

Наиболее изученным направлением, но остающимся не менее проблемным, является финансовая кооперация, заложенная в основу современных межбюджетных отношений. Современные подходы формирования межбюджетных отношений строятся на основе основных принципов построения моделей бюджетного федерализма, включая три базовых принципа: разграничение бюджетной ответственности уровней власти, самостоятельность бюджетов различных уровней и равноправие всех бюджетов. Характер использования и взаимодействия этих принципов дает возможность формирования нескольких моделей межбюджетных отношений, использования которых имеет циклический характер от радикальной централизации к пока только планам и частным решениям по формированию частич-

ной субнациональной бюджетной автономии и обратно.

С административной позиции разнородные элементы тактического управления должны иметь тесное взаимодействие вертикального, горизонтального и смешанного характера по соответствующим уровням управления. В итоге с административной позиции кооперация создает потенциал получения отношенческой ренты, но последняя может быть создана только в случае совместимости реализации принятых решений, информационных и управляющих систем, а также культур взаимодействующих управляющих субъектов [18]. Матрица ряда современных процессов кооперативного взаимодействия элементов власти на административном уровне, которые имеют определенные контуры или намерения действий, представлена в таблице 3.

Таблица 3

Матрица процессов совершенствования кооперативного взаимодействия элементов власти на административном уровне

Уровни взаимодействия	Виды взаимодействия		
	Горизонтальное взаимодействие (межсекторальное и др.)	Вертикальное (воспроизводственное взаимодействие и др.)	Смешанное или сетевое взаимодействие
Микроуровень	Аутсорсинг, субконтрактинг и др.	Франчайзинг и др.	Кооперативное движение, народные предприятия и др.
Мезоуровень	Разнообразные формы владения и пользования совместной ресурсной базой (доверительное управление, аренда, концессия, траст)	Государственная и муниципальная система контрактирования	Смешанное частно-государственное предпринимательство и партнерство
Макроуровень	Система социального партнерства	Целевые государственные, региональные и муниципальные программы социального, экономического и научно-технического развития	Комплексные инфраструктурные проекты

Наибольшую сложность представляет обеспечение политической и аналитической кооперации, поскольку элементы системы имеют альтернативный или антагонистический характер, а их взаимодействие должно строиться в отношении всех уровней, форм и направлений кооперации, включая микро- (местный), мезо- (региональный) и макро- (федеральный) уровни с учетом трех видов направления взаимодействия: вертикальное, горизонтальное и смешанное. На политическом уровне вариантом развития координации как комплексного управленческого механизма может служить матрица процессов совершенствования взаимодействия элементов власти (табл. 4).

Контрольно-аналитическая кооперация в настоящее время точно формируется через сеть формальных или неформальных активно взаимодействующих с властью общественных союзов, экспертных сообществ, проектных центров и др. Так, с 2017 г. государственные органы власти призваны создавать федеральные или региональные проект-

ные офисы для реализации проектного управления. Такая деятельность позволяет:

- разрабатывать межотраслевые и междисциплинарные методические рекомендации;
- организовывать обучение в сфере проектной деятельности;
- внедрять единую для региона и муниципалитетов информационную систему управления проектами;
- предоставлять межбюджетные трансферты в форме субсидий для реализации инфраструктурных проектов на территории муниципалитетов и др.

Правда, гражданское участие в виде общественных советов при министерствах и ведомствах изначально ограничено консультативно-совещательными функциями, в то время как контрольно-аналитическая кооперация должна служить более широкой и обоснованной проверке результатов деятельности, а также оценке последствий принятых управленческих решений.

Таблица 4

Матрица процессов совершенствования кооперативного взаимодействия элементов власти на политическом уровне

Уровни взаимодействия	Виды взаимодействия \кооперации		
	Горизонтальное взаимодействие (межсекторальное и др.)	Вертикальное (воспроизводственное взаимодействие и др.)	Смешанное или сетевое взаимодействие
Макроуровень	Развитие политической кооперации через формирование гражданской, политической культуры участия человека и общества в государственном управлении	Развитие государственных и общественных информационных систем по открытой диагностике, мониторингу, анализу, планированию и контролю состояния социальных институтов	Формирование и развитие культуры сетевого взаимодействия через сетевые события, сетевые процессы и др.
Мезо- и микроуровни (местный уровень)	Развитие общественных центров, движений, партий и др.	Развитие институтов социального и гражданского представительства в процессе государственного управления и производства (политическое представительство, функциональное представительство, экспертное представительство и др.).	Развитие гражданских, общественных объединений и сообществ, сетевых ресурсов и сетевых объединений организаций и др.

Ряд регионов способствовали созданию и работе сети региональных и муниципальных проектных офисов, которые функционируют в рамках совместной кооперационной деятельности с аналогичными структурами, как в органах государственной власти, так и со смежными подразделениями администрации различного уровня. Примером чего является работа региональных и муниципальных проектных офисов в следующих регионах: Ханты-Мансийском автономном округе, Нижегородской, Воронежской, Белгородской, Московской, Тульской, Пензенской, Челябинской, Самарской областях, Краснодарском крае и др.

Определенные шаги в этом направлении только формируются, в том числе на местном уровне.

Так, текущее законодательство изменило требования к ежегодным докладом глав администраций о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов регионального и местного самоуправления (постановление Правительства от 16.08.2018 № 953). Теперь руководство МСУ обязано включать в доклады итогов деятельности результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями. Это касается учреждений культуры, здравоохранения, образования, социального обслуживания и иных организаций муниципального образования, которые оказывают услуги в данных сферах за счет средств местных бюджетов.

В результате региональный уровень управления должен оценивать итоги деятельности МСУ как по результатам независимой оценки, так и по механизму организации этой оценки. При этом для проведения независимой оценки качества условий оказания услуг в муниципальных организациях органы местной власти муниципальных районов и городских округов должны обеспечить организацию и работу общественного совета по проведению независимой оценки качества условий оказания услуг организациями, обеспечив ее надлежащими юридическими полномочиями и методическими рекомендациями. В сам же совет должны входить представители общественных организаций, созданных в целях защиты прав и интересов граждан, общественных объединений инвалидов, социально ориентированных НКО, заинтересованные группы местных граждан или инициативные их представители.

Подобные инициативы по оценке качества государственных услуг формируются и по федеральным (региональным) министерствам и ведомствам, осуществляющим предоставление соответствующих культурных, образовательных, коммунальных и иных услуг. Процесс этот находится на начальном уровне, поскольку по большинству ведомств идет разработка модели и инструментария по расчету показателей независимой оценки качества. Проводятся первые открытые обсуждения этих вопросов, правда без широкого оповещения самих граждан и их активного участия. Между тем именно последовательное развитие политической и контрольно-аналитической кооперации является важнейшим звеном формирования кооперативного федерализма.

В целом кооперация по выявленным направлениям и формам реализации по большому счету носит лишь потенциальный или формальный характер и не обеспечена такими же конкретными

мерами и правовыми нормами реализации, как это проявляется в отношении централизации. В любом случае для реализации двух основных тенденций развития власти — централизации и кооперации в рамках формирования кооперативного федерализма — необходимо параллельное продвижение соответствующих мер. Данные меры должны полноценно и сбалансированно реализовываться в политическом, финансовом, административном и контрольно-аналитическом аспектах для формирования модели единой исполнительной вертикали, включая местный уровень на основе кооперативного федерализма.

Заключение. Таким образом, формируемая тенденция построения кооперативного федерализма как опорная модель взаимоотношений государства с местным самоуправлением требует наряду с продолжающейся централизацией власти развития скооперированности всех ветвей и уровней управления. Управленческая кооперация или согласованность действий сложных структурных элементов представляет собой малоизученную, но весьма актуальную и важную тему. Системный подход рассмотрения кооперационных взаимодействий позволяет выделить ряд типов подсистем, которые в свою очередь формируют определенную направленность их кооперационного взаимодействия. Анализ финансовой, административной, политической и контрольно-аналитической кооперации в управлении показывает как большие перспективы по их внедрению, так и текущую ограниченность и проблемность реализации подобных мер. В любом случае необходимо параллельное развитие централизации и кооперации в политическом, финансовом, административном и контрольном аспектах для формирования модели единой исполнительной вертикали на основе кооперативного федерализма, в том числе в аспекте развития местного самоуправления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Коваленко К. И. Основные модели, принципы и формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2020. № 1. С. 51–60.
2. Мухлынина М. М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 30–39.
3. Литвинов В. А. Дуалистический и кооперативный федерализм // Регионология. 2011. № 3. С. 16–23.
4. Зубарев С. М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // Lex Russica. 2018. № 12 (145). С. 83–89.
5. Кузнецов С. П. Правовые аспекты передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011 № 3. С. 117–124.
6. Куракин А. В., Попова Н. Ф. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами // Административное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 19–27.

7. Майнцер К. Вызовы сложности в XXI веке // Вопросы философии. 2010. № 10. С. 84–98.
8. Дайер Дж. Х., Сингх Х. Отношенческий подход: кооперативная стратегия и источник межорганизационных конкурентных преимуществ / пер. с англ. Е. А. Архипова, М. А. Сторчевой // Российский журнал менеджмента. 2009. Т. 3. № 7. С. 65–94.
9. Lipnack J., Stamps J. Virtual teams // *Reaching Across Space, Time, and Organizations with Technology*. 2011. New York, 2011.
10. Кашбразиев Р. В. Уровни кооперационного взаимодействия в глобализирующейся экономике // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 2. С. 39–43.
11. Социальная политика бизнеса в российских регионах: сб. научных трудов / отв. ред. Н. Лапина. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. Отд. глобал. пробл. М., 212 с.
12. Клейнер Г. Б. Новая теория экономических систем и ее приложения // Вестник РАН. 2011. № 9. С. 794–809.
13. Клейнер Г. Б. Системная парадигма и экономическая политика // *Общественные науки и современность*. 2007. № 2. С. 141–149.
14. Parsons T. *Social systems and the evolutions of actions theory*. New York, 1977.
15. Ясницкая Я. С., Роднянский Д. В. Межсекторное взаимодействие и его роль в развитии регионов России // Вестник экономики, права и социологии. 2013. № 2. С. 103–106.
16. Альтшуллер Г. С. Найти идею. Введение в теорию решения изобретательских задач. Новосибирск, 1986. С. 90–96.
17. Липов В. В. Институциональная комплементарность как фактор формирования социально-экономических систем // *Journal of institutional studies (Журнал институциональных исследований)*. 2012. Т. 4, № 1. С. 25–42.
18. Попова О. В. Формирование кооперационного взаимодействия субъектов малого предпринимательства: автореф. ... к. э. н. Омск, 2012. URL: <http://diss.seluk.ru/av-ekonomika/710426-1-formirovanie-kooperacionnogo-vzaimodeystviya-subektov-malogo-predprinimatelstva.php> (дата обращения: 05.06.2021).

REFERENCES

1. Kovalenko K. I. Basic models, principles and forms of interaction between state power and local self-government in the Russian Federation // *Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020. No. 1. Pp. 51–60.
2. Muhlynina M. M. The System of public authorities and local self-government in the light of the 2020 amendment to the Constitution of the Russian Federation // *The State service and personnel*. 2020. № 2. Pp. 30–39.
3. Litvinov V. A. Dualistic and cooperative federalism // *Regionology*. 2011. No. 3. Pp. 16–23.
4. Zubarev S. M. On the question of the nationalization of local self-government // *Lex Russica*. 2018. № 12 (145). Pp. 83–89.
5. Kuznecov S. P. Legal aspects of the transfer of certain state powers to local self-government bodies // *Questions of state and municipal management*. 2011. No. 3. Pp. 117–124.
6. Kurakin A. V., Popova N. F. Principles of differentiation of subjects of competence and powers between state authorities of the Russian Federation and its subjects // *Administrative and Municipal Law*. 2018. No. 11. Pp. 19–27.
7. Mainzer K. Challenges of complexity in the XXI century // *Questions of philosophy*. 2010. No. 10. Pp. 84–98.
8. Dajer Dzh. H., Singh, H. A relational approach: a cooperative strategy and a source of interorganizational competitive advantages / translated from English by E. A. Arkhipova, M. A. Storcheva // *Russian Journal of Management*. 2009. Vol. 3. No. 7. Pp. 65–94.
9. Lipnack J., Stamps J. Virtual teams // *Reaching Across Space, Time, and Organizations with Technology*. New York, 2011.
10. Kashbraziev R. V. Levels of cooperative interaction in the globalizing economy // *Bulletin of Economics, Law and Sociology*. 2012. No. 2. Pp. 79–96.
11. Social policy of business in Russian regions: collection of scientific papers / Ed. N. Lapin. The center of scientific-inform. research. global. and the region. probl. Otd. global. probl. M., 2005. 212 p.
12. Klejner G. B. The new theory of economic systems and its applications // *Bulletin of the Russian Academy of Sciences*. 2011. No. 9. Pp. 794–809.

-
13. Klejner G. B. System paradigm and economic policy // *Social Sciences and modernity*. 2007. No. 2. Pp. 141–149.
 14. Parsons T. *Social systems and the evolutions of actions theory*. New York, 1977.
 15. Yasnickaya Ya. S., Rodnyanskij D. V. Intersectoral interaction and its role in the development of the regions of Russia // *Bulletin of Economics, Law and Sociology*. 2013. №2. Pp. 103–106.
 16. Al'tshuller G. S. *Find an idea. Introduction to the theory of inventive problem solving*. Novosibirsk, 1986. Pp. 90–96.
 17. Lipov V. V. Institutional complementarity as a factor in the formation of socio-economic systems // *Journal of Institutional*. 2012. Vol. 4, No. 1. Pp. 25–42.
 18. Popova O. V. Formation of the cooperative interaction of subjects of small entrepreneurship: abstract. Omsk, 2012. URL: <http://diss.seluk.ru/av-ekonomika/710426-1-formirovanie-kooperacionnogo-vzaimodeystviya-subektov-malogo-predprinimatelstva.php> (date of access: 05.06.2021).

Поступила в редакцию: 20.05.2021.

Принята к печати: 23.06.2021.
