

Анатолий ГРЕТЧЕНКО

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ*

Нормативно-правовая база российского местного самоуправления основана на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм. В статье рассматривается исторический аспект формирования системы местного самоуправления, ее правовых гарантий на законодательном уровне. Несмотря на развитие федерального законодательства, в вопросах местного самоуправления остается множество нерешенных проблем финансово-экономического, кадрового и нормативно-правового характера. На основе проведенного анализа ключевых проблем в деятельности органов местного самоуправления сформулированы основные направления расширения участия населения в решении вопросов местного значения.

Ключевые слова: вертикаль власти, гражданское общество, демократические ценности, межбюджетные трансферты, местное самоуправление, муниципальное образование, муниципальный служащий

Деятельность местного самоуправления регламентируется не только Основным законом государства, но и Европейской хартией по основам организации данных органов власти, а также федеральным законом, в соответствии с которым осуществляется деятельность власти на местах.

Муниципальное образование — населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление, т.е. решаются преимущественно вопросы местного значения. Распределение муниципальных образований по видам: городские округа (2,5%); городские округа с внутригородским делением (0,01%); внутригородские районы (0,08%); муниципальные районы (8,0%); городские поселения (7,1%); сельские поселения (81,1%); внутригородские муниципальные образования (1,2%)¹.

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-02-00221.

¹ Информация о результатах проведенного мониторинга использования местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 г. / URL: https://www.minfin.ru/ru/performace/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# (дата обращения 12.08.2017 г.).

При написании данной статьи использованы материалы, подготовленные Отделом муниципальных образований Департамента межбюджетных отношений Минфина Российской Федерации «Информация о результатах проведенного мониторинга использования местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год», а также результаты исследований, выполненных в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-02-00221 «Методология проектирования стратегий, разработки прогнозов и программ социально-экономического развития муниципальных образований России».

Система местного самоуправления в Российской Федерации развивается и совершенствуется по следующим направлениям:

- укрепление органов местной власти, действующей в строгом соответствии с законом и в рамках нормативно-правовых актов федеральной власти по отношению к муниципальным образованиям;
- расширение самостоятельности местного населения в распоряжении материальными и экономическими ресурсами, находящимися на территории муниципального образования;
- демократизация в выборности местной власти и ответственность их руководителей перед своими избирателями;
- организация деятельности местных органов управления с учетом исторических и культурных традиций, которые существуют в данной территории.

Из истории местного самоуправления

В дореволюционной России вплоть до совершения Октябрьской революции (1917 г.) функционировало земство. Государственная власть ограничивалась волостью, а ниже начиналась сфера самоуправления. В период социалистического строительства в бывшем Советском Союзе в условиях централизованной вертикали власти к низшим уровням управления относились Советы городских, районных и сельских народных депутатов. С распадом СССР и строительством новой России процесс муниципализация ликвидировал ранее существовавший низовой уровень централизованной государственной власти. Поселения и территории районов стали функционировать как объекты местного самоуправления в России в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления, к которой Россия присоединилась в 1998 г.

Новейшая история местного самоуправления берет свое начало с момента образования России, т.е. 90-х гг. XX в. В принятой в 1993 г. новой Конституции РФ впервые были заложены нормы, отражающие демократические ценности, направленные на формирование нового гражданского общества. Признана объективная необходимость формирования системы местного самоуправления, ее правовых гарантов на законодательном уровне.

Первый закон о местном самоуправлении был принят в 1995 г.; согласно ему местные органы самоуправления должны были стать независимым уровнем власти в общей системе органов государственной власти. Государство признало местные органы самоуправления на конституционном уровне в соответствии с международными право-

выми нормами. Законом были определены концептуальные основы местного самоуправления, выделена муниципальная собственность как экономическая основа самостоятельности. Вместе с тем в процессе его реализации выявился ряд существенных проблем, решение которых потребовало разработки и принятия нового Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.)² «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. В соответствии с данным Законом местное самоуправление осуществлялось на уровнях районов, городских и сельских поселений, а также других территориальных образований. Основными его целями стали:

- повсеместное создание на территории РФ муниципального образования низового уровня: городских и сельских поселений;
- разграничение полномочий между уровнями публичной власти в управлении органами местного самоуправления: муниципальными районами, городскими и сельскими поселениями;
- в соответствии с закрепленными доходными источниками предусматривается разграничение между уровнями публичной власти по расходным обязательствам.

Таким образом, местная власть по Закону была перенесена на самый близкий уровень к населению — уровень поселений. При этом жители и сотрудники местных органов власти должны были рассматриваться как движущая сила развития; чем активнее они участвуют в делах муниципального образования, тем лучше. Поэтому их необходимо готовить: приучать к самостоятельности в принятии решений, к участию в реальном управлении. Но не все работники местных органов были готовы к такому роду деятельности. В этом и есть коренное отличие муниципальной власти в форме местного самоуправления от управления государственного, которое регулируется из Центра.

Осуществление народом своей власти в части решения вопросов местного значения — одно из проявлений демократических основ органов местного самоуправления. При этом самоуправление реализуется населением самостоятельно, под свою ответственность, в интересах всего населения и с учетом сложившихся исторически местных традиций.

Динамика и структура муниципальных образований

По данным Департамента межбюджетных отношений Минфина Российской Федерации, на 1 января 2017 г. насчитывается 22 392 муниципальных образования. Из их общего количества 560 составляют городские округа; 1789 — муниципальные районы, 1590 и 18 164 — городские и сельские поселения.

² Первоначально срок вступления был перенесен на год (с 1 января 2005 г. на 2006 г.). Вместе с тем возникшие проблемы были настолько велики, что Президент РФ подписал поправку, имеющую статус Закона № 129-ФЗ в редакции 2005 г. Его вступление было отложено на 3 года — до 1 января 2009 г. За указанный переходный период субъектам РФ необходимо было разработать законы, определяющие объем полномочий, передаваемых муниципальному образованию. Такой подход обеспечивал плавный переход на новую модель, с учетом особенностей каждого муниципалитета и региона.

³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 28.07.2017 г.).

За период 2016 г. количество муниципальных образований уменьшилось на 364 единицы в результате преобразования (объединения) и упразднения муниципальных образований. В основном указанные процессы коснулись сельских поселений. 1521 поселение являлись административными центрами муниципальных районов. По состоянию на 01.01.2017 г. 279 администраций муниципальных районов исполняли полномочия местных администраций поселений — административных центров районов, что в результате способствовало экономии бюджетных средств в сумме 856,5 млн руб. (в 2015 г. 199 муниципальных районов с экономией бюджетных средств 800,5 млн руб.)⁴. Свыше 324,4 тыс. чел. было занято в муниципальной службе. Число занятых в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях составило около 500,0 тыс. чел. С 2009 г. муниципальные образования стали иметь самостоятельные бюджеты вместо ранее существовавшей системы сметного финансирования. В результате, по данным Минфина РФ, совокупный размер доходов, направленный в местные бюджеты в 2016 г., составил 3645,1 млрд руб., что выше уровня 2015 г. на 4,2%, или 148 млрд руб. Это свидетельствует о том, что муниципальный уровень стал неотъемлемой частью национальной экономики.

С точки зрения менеджмента объектом муниципального управления является население. При самоуправлении оно же является и субъектом (т.е. управляющим) на территории муниципального образования. Данные о его структуре и динамике содержатся во Всероссийской переписи населения (последняя проводилась еще в 2010 г.). Так как ни число, ни структура жителей по видам муниципальных образований фактически существенно не изменились, данный источник можно считать актуальным и в настоящий момент.

Перепись населения содержит данные как по административно-территориальному устройству, так и по муниципальным образованиям. Заметим, однако, что административно-территориальное деление не полностью соответствует делению с целью местного самоуправления. Так, в состав муниципальных образований, имеющих статус городского поселения и являющихся согласно административно-территориальному устройству городом, могут входить близлежащие деревни. Тогда численность населения данного городского поселения будет больше численности собственно города, название которого он носит. Объединение нескольких населенных пунктов внутри муниципального образования производится с целью облегчения управления с учетом затрат на содержание административного аппарата и выборных органов власти.

На основе данных Росстата и авторского анализа, за последние два десятилетия после распада СССР численность населения страны сперва сокращалась (с 148,6 млн чел. в 1991 г. до 141,9 млн чел. в 2009 г.), затем наметилась тенденция к росту (до 146,5 млн чел. на 1 января 2016 г.). По сравнению с переписью населения 2002 г., численность его уменьшилась на 2,3 млн чел. и составила 142,9 млн чел., в т.ч. в городских населенных пунктах — на 1,1 млн чел., в сельской местности — на 1,2 млн чел. Следует отметить, что пропорции относительно соотношения жителей

⁴ URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# (дата обращения 12.08.2017 г.).

города и села составили в 2010 г. 74% и 26% соответственно, в 2002 г. — 73% и 27%. Отметим, что в середине прошлого века (1959 г.) доля сельского населения составляла почти половину (47,8%), а к 1970 г. сократилась до 37,9%. В 2016 г. численность и структура населения сохранились, при наметившейся тенденции к росту его численности⁵.

Несмотря на развитие федерального законодательства, в вопросах местного самоуправления остается множество нерешенных проблем. На наш взгляд, в последнее время актуальные проблемы местного самоуправления можно свести к трем:

- финансово-экономические;
- кадровые;
- нормативно-правовые.

Финансово-экономические проблемы муниципальных образований

Финансово-экономическая основа муниципальных образований слабо развита. Общепризнанным является факт, что у них недостаточно средств для эффективной деятельности и исполнения своих функциональных обязанностей. Поэтому значительное число муниципальных образований стали дотационными. По данным мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 г., в составе межбюджетных трансфертов в 2016 г. (без учета субвенций) доля дотаций местным бюджетам составила 31,9% (в 2015 г. — 31,0%). По сравнению с 2015 г., объем дотаций увеличился на 7,0% и составил 324,2 млрд руб., в т.ч. 165 млрд руб. (рост на 4,5%) поступило в бюджеты муниципальных районов, 89,3 млрд руб. (рост на 16,1%) — в бюджеты городских округов, 66,8 млрд руб. (снижение на 1%) — в бюджеты поселений, в т.ч. 12,4 млрд руб. в бюджеты городских поселений и 54,4 млрд руб. в бюджеты сельских поселений⁶.

Вместе с тем в финансовой помощи местным бюджетам большую долю занимают не дотации (которые можно тратить по направлениям, определяемым самим муниципалитетом), а субсидии, что предопределяет долевое участие регионального и федерального уровней в тех расходах, которые субъект Федерации считает необходимым. В 2016 г. наименее дотационными являлись городские округа, в бюджетах которых удельный вес дотаций в собственных доходах составил 7,7%, в бюджетах муниципальных районов и поселений указанный показатель составил соответственно 20,3% и 19,3%. Данное соотношение связано с более высокой бюджетной обеспеченностью бюджетов городских округов по сравнению с бюджетами других видов муниципальных образований, что обусловлено преимущественной концентрацией налоговой базы по основным федеральным и местным налогам в указанном виде муниципальных образований.

Поступления из федерального и регионального бюджетов, перечисленные в бюджеты органов местного самоуправления на исполнение

⁵ См.: Лукьянова М.Н., Гретченко А.И. Проектирование стратегий развития местного самоуправления: монография. М.: РУСАЙНС, 2016. С. 110.

⁶ URL: https://www.mfinfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# (дата обращения 12.08.2017 г.).

ние собственных полномочий, составляют не более 1 трлн руб., или 41,6%, от их собственных доходов. Собственные доходы бюджетов, которые являются средствами муниципальных образований для решения вопросов местного значения, увеличились в 2016 г. по сравнению с предыдущим годом на 93,6 млрд руб., или на 4,1%, и составили 2352,0 млрд руб. Рост собственных доходов местных бюджетов в целом произошел за счет увеличения собственных доходов городских округов и муниципальных районов на 6,5% и 3,1% соответственно (или на 71,1 млрд руб. и 24,5 млрд руб.). На рост собственных доходов городских округов значительное влияние оказало увеличение поступлений по налоговым доходам на 6,0% (или на 33,3 млрд руб.), объемов дотаций на 19,1% (или на 14,7 млрд руб.), субсидий на 4,3% (или на 10,9 млрд руб.), а также неналоговых доходов на 0,4% (или на 0,7 млрд руб.). В общем объеме поступивших в 2016 г. собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составляют 56,6% (1331,1 млрд руб.), межбюджетные трансферты (без учета субвенций) и другие безвозмездные поступления — 43,4% (1020,9 млрд руб.)⁷.

Наряду с налоговыми и неналоговыми доходами значительную часть доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые представляются в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. В общем объеме доходов местных бюджетов в 2016 г. доля межбюджетных трансфертов без учета возврата остатков (включая субвенции) составляет 63,4%, или 2309,3 млрд руб.⁸.

Вместе с тем, заметим, что в России уровень финансовой самостоятельности органов местного самоуправления до настоящего времени остается низким. Межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением реализации собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (без учета субвенций и других безвозмездных поступлений), в 2016 г. составили 1016,3 млрд руб. Доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах свыше 70% имеют более трети муниципальных образований (37%), а значительную (10% и более) фактически все муниципалитеты (90%). Каждый десятый муниципалитет имеет низкую долю дотаций на выполнение собственных полномочий (в пределах 10%). Только в таком субъекте с высоким уровнем развития экономики, как Московская область, уровень самообеспеченности составляет порядка 40–60% (в Дмитровском муниципальном районе — 48%).⁹

По-прежнему одной из самых серьезных проблем местного самоуправления в Российской Федерации остается *дисбаланс между ресурсами и обязательствами органов местного самоуправления*. Причем в сельских поселениях эта проблема после внесения изменений в законодательство даже усугубилась; в частности, из-за произошедшего

⁷ URL: https://www.mfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# (дата обращения 12.08.2017 г.).

⁸ URL: https://www.mfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# (дата обращения 12.08.2017 г.).

⁹ См.: Гретченко А.И., Гретченко А.А. Анализ уровня социально-экономического развития Московской области // Экономика фирмы. Т. 6. 2017. № 1. С. 50–57.

в 2014 г. уменьшения нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты сельских поселений с 11% до 2%. К тому же эти изменения были внесены в Бюджетный кодекс Российской Федерации в конце года, когда все бюджеты были уже сверстаны и процедуры их принятия шли к завершению.

Остается актуальным вопрос о дополнительных *источниках налоговых доходов местных бюджетов, стимулирующих органы местного самоуправления* работать над повышением налогооблагаемой базы и закрепленных за муниципалитетами на долгосрочной основе. Закрепление единых и дополнительных нормативов отчислений является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы.

Недостаток финансов, на наш взгляд, стал результатом государственной политики, направленной на укрепление вертикали власти. Были значительно сокращены доли отчислений от налогов в местные бюджеты. На практике это привело к тому, что такой важный рычаг власти, как ресурсы, оказался сосредоточен в руках региональных властей и зависимых от них руководителей муниципальных образований (районов). Городские же власти оказались лишены стимулов и возможностей эффективного управления. А это, в свою очередь, лишило население мотивации активно участвовать в самоуправлении. У большинства населения отсутствует понимание сути местного самоуправления и потребности участия в его осуществлении.

Участие населения в решении вопросов местного значения

Не всегда правильно воспринимается как жителями, так и надзорными органами обязанность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения в соответствии со ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ. А это порождает потребительское отношение к работе органов местного самоуправления, попытки переложить всю ответственность за ситуацию в муниципалитете исключительно на местную администрацию, исключив из процесса самоуправления местных жителей и предпринимателей.

Отсутствие доверия в обществе со стороны населения порождается недоступностью власти для него; отсюда и низкий уровень социальной сплоченности граждан. По-видимому, это и стало во многом причиной низкой собираемости налогов на территории муниципальных образований. Таким образом, осталась формально советская модель, где муниципальный уровень был подчинен региональному и входил в систему органов государственной власти, т.е. не был самостоятельным.

Сегодня главная цель местных властей — удовлетворение потребностей жителей в пределах своих компетенций. Для достижения этой цели необходимо организовать внутренние процессы (оказание услуг, выполнение властями своих функций). Для их реального обеспечения (например, в области строительства дорог) нужны финансовые ресурсы, которые аккумулируются в местном бюджете. Его пополнение, в свою очередь, зависит от того, как работает бизнес и население, платежеспо-

собное и достаточно образованное для того, чтобы трудиться и иметь постоянный доход.

Процесс целеполагания может выглядеть следующим образом. Местные власти выясняют у предпринимателей круг существующих проблем и обсуждают способы их решения. Выясняются потребности жителей, их приоритетность и представление об идеальной картине будущего. Развитие предпринимательства принесет больше налогов. Из открытой финансовой отчетности будет понятно, куда были направлены израсходованные бюджетные средства. Физические лица также возьмут на себя бремя налогообложения. Муниципальные служащие получат мотивацию к работе, например, через систему премирования.

Работа с кадрами в системе местного самоуправления

Причины слабости местного самоуправления, на наш взгляд, лежат не только в несовершенстве финансово-экономической системы муниципальных образований, но и в нематериальной сфере, в частности, в недостаточном внимании к работе с кадрами.

Нехватка квалифицированных муниципальных служащих, топ-менеджеров, сити-менеджеров, а также депутатов, способных разбираться в вопросах гражданского, бюджетного и налогового законодательства, делает *муниципальное управление слабым звеном публичной власти России*. Это (в числе других факторов) тормозит и переход страны на инновационный путь развития.

Что касается обучения и развития, как исключительно важной составляющей среди задач органов местного самоуправления, то соответствующая система должна способствовать применению творческих подходов, внедрению «духа инноваций» среди муниципальных служащих. Важно приветствовать новшества и рагпредложения, вводить систему материального поощрения и стимулирования за их внедрение. К сожалению, именно обучению, несмотря на его важность, на практике не уделяют должного внимания. Как показывает опыт, организации ограничиваются лишь ознакомительными занятиями по основам местного самоуправления.

В ходе проведенного опроса сотрудниками НИИ «Новая экономика и бизнес» Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова работников ряда муниципальных образований выявлено, что большинство муниципальных служащих до сих пор себя мыслят как подчиненные государству, а не местному населению. Вследствие этого при решении конфликтов часто преобладают силовые (а не нормативно-правовые) методы, которые восстанавливают формально отсутствующую вертикаль. Не хватает также знаний, а теория, к сожалению, не дает ответа на вопрос, как развивать и стратегически управлять территорией. Формально независимость местного самоуправления признается, а на деле его рассматривают как третий уровень власти, наряду с федеральной и региональной. Многие губернаторы могут сказать и говорят, что они снимут такого-то главу поселения или такого-то главу его администрации, хотя по закону делать этого нельзя.

Несовершенство нормативно-правового законодательства

Создает проблемы и несовершенство правового регулирования в сфере предоставления муниципальных услуг.

Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2014 г. № 1221 «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов» установлен исчерпывающий перечень оснований отказа в предоставлении соответствующей муниципальной услуги¹⁰. Вместе с тем такое основание отказа, как обращение с заявлением о предоставлении муниципальной услуги в неуполномоченный орган, законодательством не предусмотрено. Данное обстоятельство создает трудности, которые местные органы самоуправления не в состоянии решить при рассмотрении таких заявлений. Таким образом, полностью самостоятельные муниципальные образования практически отсутствуют, что в реальной жизни приводит к снижению качества предоставляемых муниципальных услуг по благоустройству территории, ремонту дорог и жилой инфраструктуры (включая тепло и водоснабжение), организации спортивного и культурного досуга населения и др.

Актуален для муниципалитетов вопрос признания и оформления права муниципальной собственности, проведения аварийно-восстановительного ремонта и передачи на обслуживание специализированным организациям бесхозяйных объектов инженерной инфраструктуры.

Законодательство предусматривает несколько способов пополнения муниципальной казны, одним из которых является приобретение права собственности. Многие муниципальные образования имеют на своей территории брошенные и бесхозяйные объекты недвижимости, и это не только здания и сооружения, но и значимые для обеспечения жизнедеятельности муниципалитета инфраструктурные объекты — например, сети тепло- и электроснабжения. Эффективное управление имуществом, располагающимся на территории муниципалитетов, предполагает выявление таких объектов с последующим их оформлением в муниципальную собственность. В отношении объектов коммунальной инфраструктуры это должно рассматриваться не просто как возможность, а как необходимость, в силу того, что отсутствие лица, ответственного за эксплуатацию таких объектов, и оснований для расходования средств на их поддержание в надлежащем состоянии может создавать угрозу безопасности жителей муниципального образования.

Однако поскольку, в соответствии с законодательством, оформление бесхозяйных объектов — это право, а не обязанность муниципальных образований, сложившаяся позиция отдельных надзорных органов об обязательности такого оформления для муниципалитетов представляется спорной, если не сказать — ошибочной. В случае, когда такие объекты все же приняты в муниципальную собственность и фактически используются электро- или газоснабжающей организацией для извлече-

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2014 г. № 1221 «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов» (с изменениями и дополнениями) / URL: <http://base.garant.ru/70803770/> (дата обращения 28.07.2017 г.).

ния дохода (оказания соответствующих услуг потребителям), возникает вопрос об оплате из средств местного бюджета за обслуживание данных сетей (при этом вопрос об оплате за использование этого объекта для извлечения дохода, как правило, не возникает).

* * *

Решение рассмотренных проблем требует комплексного подхода. Условием совершенствования системы федеративных отношений является налаживание эффективной системы сотрудничества всех уровней власти — федеральной, региональной, местной.

Самостоятельное решение населением вопросов местного значения требует обеспечения подлинных гарантий прав и возможностей граждан в самоуправлении. А для этого необходимо преодоление апатии и политической неграмотности граждан.

Важное значение в активизации населения в процессе самоуправления имеет формирование новых реальных отношений между демократическим государством и гражданским обществом. Для этого необходима политическая и социальная устойчивость в стране. Таким образом, в новой России становление системы местного самоуправления является довольно сложным эволюционным процессом. Что в свою очередь требует системного анализа множества социальных, политических, экономических условий, которые формируют менталитет населения России.

Деятельность местной администрации и ее эффективность во многом зависят от работы организационной структуры ее подразделений. Представляется важным и создание структур, позволяющих населению более активно принимать участие в управлении местными делами.

Необходимо создать условия, не допускающие перекладывать на органы местного самоуправления задачи государственного характера без передачи соответствующих финансовых средств. На наш взгляд, становление современной модели организации местного самоуправления в России должно представлять собой систему сотрудничества между властными государственными органами и властными структурами местного самоуправления, а также — между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.