

УДК 338.24 (1-2/-3)

**Государственная власть и местное самоуправление: искажённый
режим отношений**

С.А.Мельник, Т.А.Ершова

(Костромской государственный технологический университет)

Аннотация: В статье раскрываются основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, показывается практика этих отношений в современных условиях на примере исследований в различных регионах, говорящая о том, что местное самоуправление всё более превращается в работу по выполнению различных государственных заданий, а государственный контроль приобретает гипертрофированный характер.

В самом общем виде основа взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в России характеризуется следующими моментами.

Государство создаёт нормативно-правовую основу местного самоуправления, которое носит в силу этого подзаконный характер.

Государство обеспечивает государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления. Система государственных гарантий прав местного самоуправления включает в себя общие и специальные гарантии. Под общими гарантиями понимают законодательные нормы, гарантирующие соблюдение тех или иных прав. В качестве примеров можно привести такие законодательные положения, как недопустимость решения вопросов о территориях и границах муниципальных образований без учета мнения населения, недопустимость осуществления местного самоуправления органами государственной

власти, социальные гарантии для муниципальных служащих, право на создание ассоциаций и союзов муниципальных образований, право муниципальных образований на собственную символику и т. д.

Специальные (юридические) гарантии определяют возможность юридической защиты общих гарантий, т. е. конкретные механизмы судебной и иной защиты тех прав и полномочий местного самоуправления, на которые распространяются общие гарантии. Это в полной мере соответствует содержанию ст. 11 Европейской Хартии местного самоуправления: «Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления».[1]

Органы государственной власти создают необходимые условия для становления и развития местного самоуправления, содействуют населению в осуществлении права на местное самоуправление посредством: создания системы федеральных органов и специальных структурных подразделений администраций субъектов РФ, ведающих вопросами МСУ; разработки и реализации соответствующих федеральных и региональных программ; методической помощи; информационного содействия; развития государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления и других направлений.

Государство осуществляет за деятельностью органов местного самоуправления контроль и надзор, нормативные требования к которым в Российской Федерации вполне соответствуют духу и букве Европейской Хартии местного самоуправления. В соответствии с ней административный контроль и надзор, « может осуществляться только в формах и случаях, предусмотренных конституцией или законом;

предназначаться лишь для обеспечения законности и конституционных принципов; осуществляться так, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости защищаемых интересов». При этом отдельно отмечается, что административный контроль может включать так же контроль над выполнением органами местного самоуправления делегированных им государственных полномочий. [2]

Достаточно широк круг вопросов регулирования местного самоуправления субъектом федерации: установление статуса муниципальных образований, изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований, наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями субъекта РФ, порядок выборов (в соответствии с ФЗ) органов и должностных лиц МСУ, порядок голосования по отзыву выборных должностных лиц МСУ, наименование органов МСУ (представительный, глава муниципального образования, исполнительно-распорядительный), условия контракта для главы администрации в части осуществления государственных полномочий, дополнительные требования к кандидатам на должность главы администрации, правовое регулирование муниципальной службы (в соответствии с ФЗ) и некоторые другие положения.

Подчеркнём, что органы местного самоуправления выступают в системе взаимодействия с органами государственной власти в качестве не только пассивной, но и активной стороны, которая находит отражение в муниципальной политике. Органы местного самоуправления во взаимоотношениях с государством через свои союзы и ассоциации воздействуют на формирование государственной политики в области местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления наделены правом законодательной инициативы в

законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ.

По большому счёту можно утверждать, что сегодня в России создана достаточная правовая основа для эффективного взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, для формирования цивилизованного стиля и режима взаимоотношений органов государственной власти (прежде всего субъектов федерации) с органами местного самоуправления, для результативного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и соответственно – для функционирования местного самоуправления как относительно самостоятельной, локальной формы народовластия.

Однако, на практике взаимодействие между органами государственной власти субъекта федерации и органами местного самоуправления строятся иначе и далеко не соответствуют имеющейся нормативно-правовой основе. К этому выводу авторы пришли в ходе исследования в 2010 году в одном из городских округов Костромской области, а также в ходе обсуждения результатов с другими главами муниципальных образований области.

Каковы же сегодня реалии отношений между государственной властью и местным самоуправлением, каковы возможные последствия такого взаимодействия?

Во - первых, в последние три-четыре года (с 2008 после начала кризиса и по сей день) местное самоуправление испытывает массированную «атаку» со стороны органов государственной власти особенно субъекта Федерации в виде бесконечного потока поручений, рекомендаций, указаний, относительно того: что, когда и как делать муниципальным образованиям, с жестким требованием обратной связи и санкциями о предупреждении о служебном несоответствии в случае

невыполнения. ■ «Нормативными актами» подобных действий становятся: «протоколы рабочих групп» администрации субъекта федерации, «протоколы совещаний» при губернаторе, «протоколы комиссий» и т. д. По данным исследуемого муниципального образования Костромской области доля документации со стороны органов государственной власти субъекта федерации в общем объеме входящей документации составляет сегодня больше 40% ! На контроль для ответов ставится более 30% документов государственных органов. Это стало настолько привычным делом, что в сознании муниципальных служащих поручения, рекомендации, усиленные жестким контролем со стороны администрации субъекта, превратились в приоритетные нормативно-правовые акты, которыми они обосновывают свои функции и действия. Приведём несколько примеров, комментарии к которым излишни.

Из протокола заседания рабочей группы по разработке рекомендаций по сокращению численности и расходов на содержание органов местного самоуправления Костромской области: «П.3 Исполнительным органам государственной власти Костромской области (это около 20 департаментов, комитетов и управлений - замечание авторов) в срок до 1 февраля 2010 года (заседание рабочей группы состоялось 26 января 2010 года — замечание авторов) представить в отдел по работе с муниципальными образованиями администрации области предложения по типовым структурам администраций муниципальных районов и городских округов. П.4 Отделу по работе с муниципальными образованиями администрации области в срок до 3 февраля 2010 года доработать типовые структуры администраций муниципальных районов и городских округов с учётом предложений исполнительных органов государственной власти области и представить их на *утверждение* (превышение полномочий - выделено авторами) губернатору Костромской области».

Из протокола еженедельного оперативного совещания при Губернаторе Костромской области: «Отделу по работе с муниципальными образованиями администрации Костромской области в двухнедельный срок провести работу с руководителями органов местного самоуправления области, не выполнившими рекомендации Губернатора Костромской области по оптимизации численности муниципальных служащих».

Из протокола еженедельного оперативного совещания при губернаторе: «Рекомендовать главам городских округов и муниципальных районов: 1) не реже двух раз в месяц на заседаниях бюджетных комиссий рассматривать вопросы мобилизации доходов в бюджетную систему РФ (функция налоговых органов – примечание авторов) ... 2) ежеквартально до 5 числа месяца, следующего за отчётным кварталом представлять сведения о проведенных заседаниях по установленной форме ...»

Как видно из приведенных выше примеров органы государственной власти субъекта нередко выходят за установленные рамки своей компетенции и вторгаются в сферу муниципального управления.

Во – вторых, за разумные пределы выходит требования субъекта федерации о представлении форм отчетности от муниципальных органов, а так же бессистемный и явно избыточный поток дублирующих друг друга запросов информации, в т.ч. статистических данных, со стороны различных государственных структур. При этом сроки и формы предоставления отчетности постоянно меняются. Зачастую запрос приходит так поздно, что не оставляет времени на качественную подготовку ответа. Ответ, как правило, требуется передать в электронном виде, по факсу и нарочным. Так, по информации начальника управления образования одного из муниципальных районов Московской области за один месяц в его адрес поступило 553 (!) запроса от различных государственных структур субъекта, которые требовали обратной связи.

Если судить по регистрации входящих документов, документооборот в муниципальных образованиях на уровне городских округов и муниципальных районов Костромской области вырос в 2009 году по сравнению с 2007 2,5 - 3 раза. Особенно много новых форм появилось после наступления кризиса, когда местные администрации обязали информировать субъекта о ситуации в ежедневном и еженедельном режиме.

По результатам исследования одного из городских округов Костромской области органы местного самоуправления «тратят» на информирование субъекта до 10 % от годового фонда рабочего времени, что соответствует 5 годовым ставкам муниципальных служащих. В рублёвом эквиваленте это составляет около 1,1 млн. рублей (только фонд оплаты труда муниципальных служащих, не считая расходов на бумагу, оргтехнику и т.д.), которые субъект, разумеется, не перечисляет для осуществления данного вида работ. Ярким примером избыточности информации может служить предоставление в адрес субъекта отчета по показателям эффективности деятельности муниципальных образований на уровне муниципальных районов и городских округов в соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 2008г. и Распоряжения Правительства РФ от 11 сентября 2008 № 1313-р. Согласно Указу и Распоряжению органы местного самоуправления должны представлять отчёт в адрес субъекта один раз в год приблизительно по 60 показателям. По факту муниципальные образования Костромской области в 2009 году Отчёт предоставляли 5 раз (поквартально 3 раза, прогнозный, окончательный) по 209 показателям. Формат предоставления данных в течение года менялся, что, безусловно, затрудняло сбор и обработку информацию и увеличивало затраты времени.

По оценкам глав муниципальных образований Костромской области ежемесячно в адрес субъекта направляется более 75 «плановых» (постоянных) отчетов, не считая справки и ответы на контрольные поручения.

В-третьих, передача органам местного самоуправления осуществления государственных полномочий не обеспечивается соответствующей финансовой поддержкой. Казалось бы, сегодня для этого существует прочная законодательная основа, которая предусматривает обязательную финансовую компенсацию и возможность исполнения данных полномочий лишь в пределах выделенных муниципальному образованию финансовых ресурсов. На практике происходит иначе.

Рассмотрим конкретный пример исполнения органами местного самоуправления одного из городских округов Костромской области государственных полномочий в области административного контроля, а именно: организация работы административных комиссий и составление административных протоколов. Для осуществления данной деятельности субъект передаёт городскому округу около 83,0 тыс. рублей и устанавливает «плановое» задание по сумме штрафных санкций в размере 1,5 млн. рублей. При этом 100 % данной суммы перечисляется в бюджет субъекта Федерации.

Для выполнения данного задания администрация округа вынуждена подключать не только всех муниципальных служащих в соответствии с законодательством, но и зачастую технических специалистов. Как показывает практика, затраты времени на осуществление данных полномочий составляют около 2000 часов в год (400 протоколов), что соответствует ставке как минимум одного муниципального служащего. Если затраты перевести в рубли, то на деятельность по составлению

протоколов расходуется от 200,0 до 300,0 тыс. рублей в год (годовая заработная плата муниципального служащего с учётом налогов и выплат).

Таким образом, финансовая обеспеченность переданных государственных полномочий составляет около 30% . Остальные 70% - неэффективное расходование муниципальных бюджетных средств, иными словами «убыток». Для субъекта ситуация выглядит с точностью наоборот. На «вложенные» 83,0 тыс. рублей он получает в бюджет 1,5 млн. рублей от административных штрафов. Эффективность «инвестиций» для субъекта 1800 % ! Все моральные издержки при проведении данной работы ложатся на муниципалитеты. Абсурдность ситуации приводит к тому, что муниципальные служащие начинают искусственно «выискивать» нарушения и осложняют отношения с бизнесом и населением ради выполнения «планового» задания, которое каждый год растёт. Так, количество административных протоколов в 2009 по сравнению с 2008 выросло в 2 раза. Таким образом, муниципалитет продолжает умножать «моральные» и «материальные» потери, а субъект наращивать «прибыль».

Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что:

- сложившаяся практика реальных взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления и правовая основа расходятся между собой;

- практика применения административного контроля государственных органов над муниципалитетами не соответствует букве и духу, как Европейской хартии, так и основным статьям 131-ФЗ;

- контроль и надзор основываются главным образом на количественном (формальном) подходе и административной конъюнктуре, целью которых является не столько обеспечение качества оказания муниципальных услуг, сколько количество мер реагирования и объем отчетности соответствующих проверяющих органов.

Это во многом объясняется с одной стороны, крайне высокой степенью экономической зависимости органов МСУ от субъекта, с другой - отсутствием регламентированности (прозрачности) самого формата взаимодействий, в том числе порядка осуществления контроля. [2]

Такие же выводы относительно состояния российского местного самоуправления прозвучали и на 19-ой сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы в октябре 2010 года. В докладе «Местная и региональная демократия в Российской Федерации», в частности, отмечалось: «...Федеральная Конституция предоставляет широкие исполнительные и законодательные полномочия субъектам. То, как эти полномочия использованы, может иметь сильное воздействие на самостоятельность местных органов власти. Согласно некоторым наблюдениям, ... в некоторых регионах местная самостоятельность сведена к минимуму..., региональные управляющие постоянно вмешиваются в дела местных органов власти... . Такое положение несовместимо с параграфами 1 и 2 статьи 9 Европейской Хартии о местном самоуправлении» [3].

Следствием искаженного режима отношений государственной власти и местного самоуправления является (для местного самоуправления);

- снижение эффективности муниципального управления, при котором деятельность органов местного самоуправления переключается с забот о качественном предоставлении муниципальных услуг населению на «качественное» предоставление информации органам государственной власти и выполнение их поручений и рекомендаций;

- превращение органов местного самоуправления в территориальный орган субъекта для решения задач, которые ставятся федеральной и региональной властью, взамен целевой функции местного самоуправления - самостоятельное и под свою ответственность решение

вопросов местного значения с учетом исторических и иных традиций конкретной территории;

- вольное или невольное усиление отстранённости населения от сознательного и ответственного решения самим местным сообществом вопросов жизнедеятельности территории муниципального образования, которая в настоящее время в России и так не высока.

Ситуация, на наш взгляд, заходит достаточно далеко. Представляется, что возникла необходимость введения ответственности руководителей органов государственной власти субъектов федерации за невыполнение ФЗ-131, за превышение полномочий в отношении муниципальных образований, за недостатки организации взаимодействия с органами местного самоуправления.

Библиография:

1.Европейская хартия о местном самоуправлении. Страсбург, Совет Европы, Отдел изданий и документов. Серия Европейских Договоров № 122, - ISBN 92-871-0804-8. Май 1990

2. Институт современного развития. ИНСОР.[Электронный ресурс] . Аналитический доклад. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг .- Режим доступа: [http:// www.riocenter.ru](http://www.riocenter.ru)

3. La démocratie locale et régionale en Fédération de Russie. Rapporteurs : Knud Andersen, Danemark (R, GILD¹), Christopher Newbury, Royaume-Uni (L, PPE/DC) <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CG>

С.А. Мельник

S.A. Melnik

Т.А. Ершова

T.A. Erchova