УДК 323 DOI: 10.22394/2079-1690-2017-1-4-241-245

ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА: ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ

Дегтярев Николай Сергеевич аспирант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: n.degtyareff2017@yandex.ru

Аннотация

В статье исследуются политические основы местного самоуправления, проблемы взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти в условиях муниципальной реформы. Сделана попытка выявить проблемы, препятствующие дальнейшему развитию федеративных начал в осуществлении управления. Исследованы институциональные изменения, затронувшие социально-политические аспекты структурной организации муниципальных органов власти и их должностных лиц.

Ключевые слова*: государственная власть, деполитизация управленческих процессов, органы местного самоуправления, политика на местах, разграничение предметов ведения и полномочий, авторитет местной власти, муниципальная реформа, оптимальное сочетание полномочий, финансовая несамостоятельность, компетенция, вопросы местного значения.*

Теоретическая и практическая значимость проблем, связанных с формированием в России принципиально нового подхода к организации публичного управления на основе принципа субсидиарности, с активным включением в процесс такого политического института как местное самоуправление в настоящее время чрезвычайно высока. Уже отлаженный практикой механизм взаимодействия муниципальных органов власти и органов государственной власти субъектов РФ в этом имеет огромное значение, ведь результат его действия можно оценивать по эффективности и быстроте решения наиболее значимых для населения проблем.

Продолжительный поиск эффективных политических решений позволил России вступить в период относительно стабильного общественного развития. На сегодняшний день созданы и активно действуют государственные и муниципальные институты, которые образуют социально-политическую систему Российского государства. Однако дальнейшие пути развития невозможны без непрерывного совершенствования методов, механизмов, форм государственного управления, улучшения взаимодействия между органами публичной власти на всех уровнях.

Напомним, что еще в трудах таких ученых, как Платон и Аристотель, были изложены основные методы, позволяющие анализировать проблемы взаимодействия уровней государственной власти, их особенности и влияние на эффективность решения вопросов жизнеобеспечения общества. Рассуждения в данном направлении продолжаются и сегодня. Как известно, местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти и представляет собой самостоятельный институт управления и ведения дел в пределах своих полномочий, которые направлены на формирование гражданского общества и на этой основе на реализацию (становление) демократического государства.

Однако, зачастую в политических кругах можно слышать идею об отделении данного института власти от государственного управления. Вместе с тем, классическая теория свободной общины и мировая практика подтверждают невозможность подобной организации политического управления на местном уровне, полное отделение местной власти от государственной или противопоставление их друг другу. В данном случае речь должна идти не о независимости органов местного самоуправления, а о самостоятельности, причем здесь должны быть четко определены пределы этой самостоятельности.

Между тем, отношения местного самоуправления и государственной власти являются сложными. Оптимальное разграничение предметов ведения государственных органов власти и местных властей по праву можно отнести к одной из нерешенных проблем взаимодействия двух уровней публичного управления. Такое положение дел, при котором, с одной стороны гарантируется самостоятельность местного самоуправления, решение вопросов местного значения, невмешательство со стороны государственных органов, а с другой стороны, местное самоуправление осуществляется в рамках единого и целостного государства, требует более глубокого

изучения взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти, что делает актуальным данное исследование.

В настоящее время задача состоит в том, чтобы упорядочить совместную деятельность региональных и муниципальных органов власти. Разграничение вопросов ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления является весьма сложной проблемой. На этот факт указывает и политическое руководство страны. Так, выступая 8 ноября 2013 г. перед участниками Всероссийского съезда муниципальных образований, Президент РФ В.В. Путин подчеркнул, что «сегодня принципиальное значение приобретает качество реализации нашей политики на местах… Поэтому государственная и муниципальная власть должна работать, безусловно, как одна команда. И федеральный центр, и регионы, и каждое из более чем тысячи наших муниципальных образований – от крупного городского округа до небольшого сельского поселения – все должны чувствовать, что работают в единой системе» [3].

Представить себе отсутствие тесного взаимодействия власти на местах и государственных структур крайне сложно. В сущности, местное самоуправление представляет собой связующее звено между государством и гражданским обществом, вместе с тем оно претендует на то, что бы представлять интересы людей, проживающих на территории конкретного муниципального образования. Здесь важно, чтобы государство было способно ввести механизмы самоограничения, гарантирующие самостоятельность местного самоуправления, препятствующие тотальному вмешательству государства во все его дела, полному огосударствлению.

С этой точки зрения, государственное управление должно оказывать как управляющее воздействие, так и обеспечивать организационное сотрудничество государственных структур и органов местного самоуправления, гарантирующее эффективное и целенаправленное функционирование муниципалитетов. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления подразумевает, что они как партнеры, по крайней мере, равны в отношении главного объекта управления, и оно осуществляется ради достижения общей цели – повышения уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом [4, с.12].

За последние десятилетия в Российской Федерации был реализован комплекс мероприятий, предпринимались активные меры по повышению эффективности местного самоуправления. Данные процессы осуществлялись в сфере разграничения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов федерации, оптимизации объема и содержания их полномочий, обеспечения органов местного самоуправления необходимыми финансово-экономическими и материальными ресурсами. Отметим, что реформирование государственного управления и проводимая муниципальная реформа, так или иначе, упорядочили перечень вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований, объем и содержание полномочий органов местного самоуправления, должностных лиц муниципалитета, а также определили зону ответственности за принимаемые управленческие решения.

И действительно, можно согласиться с точкой зрения ученых ЮРИУ РАНХиГС Сологуба В.А., Хашевой И.А., в том, что за последние годы в сфере реформирования местного самоуправления проделана значительная работа [5, с.112]:

– публичная власть начала функционировать на уровне сельских и городских поселений, то есть на самом близком уровне к населению. Органы местного самоуправления в поселениях наделены полномочиями по выполнению первостепенных функций для обеспечения жизнедеятельности людей, проживающих на территории конкретного муниципального образования;

– существенным образом увеличилась финансовая поддержка муниципалитетов со стороны государства, хотя это произошло не за счет прочной финансово-экономической базы муниципалитетов, а с учетом выделения субсидий из вышестоящего уровня бюджетной системы;

– практика муниципального управления обогатилась обязательными процедурами публичных слушаний и некоторыми другими механизмами участия населения в реализации местного самоуправления.

В то же время, мы считаем, что, несмотря на существенные масштабы проделанной работы, результаты реформ сложно признать в полной мере удовлетворительными. Многие муниципальные образования в России объединены такими типичными проблемами как: низкая база собственных доходов местного бюджета, отсутствие профессиональных и компетентных кадров для реализации муниципального управления, не развита система материально-технического снабжения, нет четких стратегических целей и приоритетных направлений в развитии социально-экономической сферы муниципалитетов.

Более того, для решения вопросов местного значения, за муниципалами закрепляются полномочия дополнительного характера, которые выходят за пределы предметов ведения. Данные полномочия не переданы по установленному порядку органам местного самоуправления как делегированные федеральные или региональные полномочия. Речь, в частности, идет о таких полномочиях, как:

– регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства (если отсутствуют органы миграционного учета);

– организация проведения конкурсов по выборам управляющих компаний;

– организация условий для управления многоквартирными домами;

– установление размера платы за ремонт жилого помещения и другие.

Кроме указанных проблем остаются нерешенными вопросы относительно четкого определения объема и содержания полномочий органов местного самоуправления. Нечеткость выражается в использовании такой формулировки, как «участвовать в осуществлении», «участвовать в решении вопросов», «оказывать содействие». На наш взгляд, участие предполагает совместное действие с кем-либо, сотрудничество в чем-либо. Так, например, если взять за проблему предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, то полномочием органов местного самоуправления станет оказание помощи в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций уполномоченным органом. Такое положение дел позволяет требовать от органов местного самоуправления реализовывать свои полномочия в разных объемах. Причем может быть установлен различный объем ответственности за невыполнение этих полномочий. Пользуясь указанной неопределенностью, региональная власть может детализировать такие полномочия местных властей своим решением. Все это существенно тормозит муниципальную реформу и порождает неоднозначную политическую практику.

Существуют проблемы и иного характера. За органами местной власти, находящихся на разных территориальных уровнях (речь идет о муниципальных районах, городских и сельских поселениях) закрепляются одни и те же полномочия по одному и тому же вопросу местного значения, причем различия в объеме и содержании указанных полномочий не устанавливаются. Это в первую очередь касается таких полномочий, как развитие сферы народного художества, профилактика экстремизма, терроризма и т.д. Если оценить деятельность органов местного самоуправления на практике в части реализации этих полномочий, то можно прийти к выводу, что наблюдается неоправданное дублирование их осуществления на одной и той же территории, что приводит к чрезмерной конкуренции и пересечению сферы ответственности органов местного самоуправления.

Все более расширяются права муниципальных властей относительно решения вопросов, которые не относятся к вопросам местного значения. А поскольку местные бюджеты всегда находятся в условиях дефицита, то есть угроза отвлечения бюджетных ресурсов на решение тех задач, которые не относятся к вопросам жизнеобеспечения населения на территории муниципального образования, что составляет основное предназначение органов местного самоуправления.

Обратим внимание еще на одну проблему. Некоторые регионы, формируя с местной властью механизмы воздействия и взаимодействия, демонстрируют две крайности. Или они существуют автономно и параллельно от муниципалов, что не может положительным образом влиять на результативность деятельности органов власти всех уровней. Или местное самоуправление подменяется государственным управлением на местах, так называемым муниципальным администрированием, а это не самым лучшим образом отражается на существующей социально-политической ситуации в регионе.

В качестве иллюстрации можно указать на глубокие институциональные изменения, непосредственным образом затронувшие политические вопросы структурной организации муниципальных органов власти и их должностных лиц. Так, Президент РФ Владимир Путин 26 мая 2014 г. подписал поправки в закон «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые позволяют на региональном уровне определять систему организации и избрания органов местного самоуправления, а также перераспределять полномочия между государственными и муниципальными органами власти.

Речь идет о формировании модели, где на общих муниципальных выборах избираются лишь депутаты, то есть формируется депутатский корпус, а значит и представительный орган муниципалитета. В свою очередь, из состава представительного органа избирается председатель, наделяемый одновременно полномочиями главы муниципалитета. То есть глава муниципального образования, наделяется политическими и представительскими функциями, а глава

администрации, так называемый сити-менеджер, нанимается представительным органом после проведения конкурса. При этом половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта РФ.

Многие эксперты полагают, что необходимость реализации данной модели обусловлена тем, что местные политические элиты коррумпированы, а в районах и городских округах формируются политические силы вокруг дележа земельных ресурсов, перераспределения собственности и имущества. По их мнению, прекратить эту порочную практику можно через создание новых условий формирования местных органов власти, способных привлечь во власть новых людей, профессиональных политиков, ответственных руководителей. По замыслу законодателей реализация данной модели выведет местное самоуправление из логики политического конфликта – между регионалами и мэром, между мэром и Думой. Такое положение дел позволит настроить региональное и муниципальное звено управления на совместную работу в рамках общих социально-политических и хозяйствующих задач, а не на противостояние.

Однако, по сути, это значит, что главу администрации муниципального образования «де-факто» назначает высшее должностное лицо региона, что является нарушением принципа самостоятельности местных властей. Такой глава фактически не зависит от представительного органа муниципалитета и от населения и, наоборот, в полной мере зависит от назначившего его высшего должностного лица субъекта РФ, что, в свою очередь, никак не может способствовать деполитизации управленческих процессов.

Между тем, принцип выборности является главным принципом формирования органов местного самоуправления. Политико-правовая роль выборов заключается в том, что они легитимируют властные институты, создают законные основания для их деятельности. Опыт развития России, убедительно доказывает, что идеологический плюрализм с многопартийной политической системой, свободные и справедливые выборы выступают ключевыми идеологемами демократии.

Нерешенной остается проблема укрепления финансово-экономической основы муниципальных образований с учетом объемов их полномочий. Здесь противоречие состоит в необходимом соответствии финансовых потребностей местных органов власти для решения вопросов местного значения и доходными источниками, которые им предоставлены. Несомненно, на сегодняшний день такого соответствия просто нет.

Особенно тревожной остается тенденция неуклонного сокращения доли собственных доходов местных бюджетов, собираемых на своих территориях, и рост доли целевых субсидий из вышестоящего уровня бюджетной системы. Такая финансовая зависимость означает, что регион самостоятельно принимает решение о необходимости долевого участия в решении территориальных проблем без учета позиции муниципальных образований.

Ситуация усугубляется за счет значительного расширения в последние годы перечня вопросов местного значения. В большинстве своем решение этих вопросов носит затратный характер для муниципальных образований, однако для их реализации новые источники доходов местных бюджетов не закреплялись. Все это приводит к отсутствию финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и указывает на наличие муниципального долга во многих муниципалитетах. Так, например, согласно официальным данным объем долговых обязательств территорий по состоянию на 1 января 2016 года составил 13,6% от собственных доходов местных бюджетов. Официальная статистика свидетельствует, что около 50% местных бюджетов в 2015 году были исполнены с дефицитом [2].

На федеральном уровне были созданы рабочие группы, в зону ответственности которых входило пересмотреть распределение полномочий между органами власти всех уровней управления по вопросам налоговых, финансовых и межбюджетных отношений. Однако, инициатива по результатам деятельности рабочих групп не нашла своего практического выражения в принятии какого-либо документа. Следовательно, находящиеся в пространстве политического дискурса вопросы в итоге так и не перешли в практическую плоскость. Это свидетельствует о том, что системная работа в этом направлении реформирования пока не получила своего развития [6; 7]. Функциональная зависимость местной власти, ее финансовая несамостоятельность, а также назначение глав администраций муниципального образования, о чем говорилось выше, способствует политическому огосударствлению местного самоуправления.

Таким образом, в завершение можно сделать вывод, что без четко отлаженного механизма воздействия и взаимодействия государственных и муниципальных структур эффективное

управление невозможно. Конкретные полномочия, а также сферы деятельности и органов местного самоуправления, а также проблемы разграничения и соотнесения их предметов ведения с органами государственной власти еще только предстоит определить. А пока на местном уровне отмечается снижение возможностей политической элиты в сфере самоорганизации, самоуправления и решения социальных вопросов. Финансовая слабость местного самоуправления, разрыв между возлагаемыми на него обязанностями и их ресурсным обеспечением, невозможность по финансовым соображениям выполнять свои обязательства перед населением подрывают авторитет местной власти, зачастую дестабилизируя обстановку на местах. Для преодоления сложившейся ситуации органам местного самоуправления необходимы не только значительные политико-властные полномочия в различных сферах общественных отношений, но и стабильная достаточная финансовая база для их реализации.

Литература

1. *Дементьева О.А.* Обеспечение конституционных принципов бюджетных основ местного самоуправления как института социально-экономического развития местного самоуправления. Аналитическая записка. // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 2016.
2. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год. Москва. 2016. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Электронный ресурс. [Режим доступа: свободный] http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestny kh_budzhetov_za_2015_god.pdf (дата обращения: 27.10.2017).
3. Выступление В.В. Путина на встрече с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований. 8 ноября. 2013. // Электронный ресурс. [Режим доступа: свободный] http://kremlin.ru/events/president/news/19585
4. *Сологуб В.А., Хашева И.А.* Конфликты в процессах воздействия и взаимодействия правоустанавливающих субъектов властной вертикали современной России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. №2.
5. *Сологуб В.А., Хашева И.А.* Потребность перманентных реформ местного самоуправления в современной России // Общественные науки. 2017. №5.
6. *Баженова Е.Ю., Сериков А.В., Черноус В.В.* Стратегирование в государственной региональной политике России и обеспечение ее национальной безопасности // Гуманитарий Юга России. 2017. Т. 23. № 1. С. 130-139.
7. *Заяц П.В., Посухова О.Ю.* Социальная институционализация государственной службы: сущность и региональная потребность // Историческая и социально-образовательная мысль. 2010. № 2. С. 38-46.

Degtyarev Nikolay Sergeyevich, graduate student, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: n.degtyareff2017@yandex.ru

FEATURES OF THE MECHANISM OF INTERACTION OF INSTITUTES OF THE GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENT BODIES AS SOCIO-POLITICAL PROBLEM: APPROACHES TO THE RESEARCH

Abstract

The article explores the political foundations of local self-government, the problems of interaction of municipal entities with state authorities in the conditions of municipal reform. An attempt was made to identify problems that hamper the further development of federative principles in the management process and suggested directions for improvement.

Keywords: *state power, local self-government bodies, delineation of powers and subjects, municipal reform, optimal combination of powers, competence, local issues.*