



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Большая Черёмушкинская улица, д. 34
г. Москва, 117218
Тел./факс: (495) 719-76-02, (495) 719-73-02
E-mail: office1@izak.ru

www.izak.ru

21.02.14 № 01-16/05

На № 3.2-11/185 от 06.02.2014.

Первому заместителю председателя
Комитета Совета Федерации по
федеративному устройству,
региональной политике, местному
самоуправлению и делам Севера

С.Л. Катанандову

Уважаемый Сергей Леонидович!

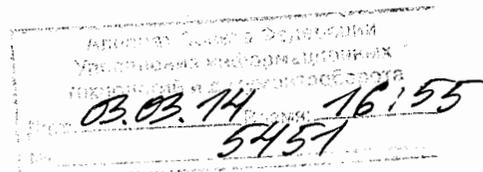
В связи с Вашим письмом от 6 февраля 2013 г. № 3.2-11/185 направляем материалы к проводимому Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера интернет-обсуждению на тему «Проблемы законодательного обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения».

- Приложения: 1. книга Экономико-правовые институты регулирования регионального развития Российской Федерации: монография / под ред. Н.М. Казанцева – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013.– 468 с.
2. Иные материалы на 21 л.

Заместитель директора

В.И. Лафитский

Вх. № 386 от 07.02.2014
Дымберова Э.Д. 8 (499) 724-13-19



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИДЕИ И ПРАКТИКА

В.И. ВАСИЛЬЕВ

Васильев Всеволод Иванович, главный научный сотрудник отдела конституционного права ИЗаСП, доктор юридических наук, профессор.

Анализируются конституционные принципы местного самоуправления, выявляется функциональное назначение местного самоуправления как формы децентрализации социального управления и как института народовластия. Обобщается практика муниципальной реформы, показано, как реализуются конституционные идеи о местном самоуправлении, рассматриваются проблемы укоренения местного самоуправления в стране.

Ключевые слова: Конституция, децентрализация, местное самоуправление, муниципальная реформа.

Local self-government: constitutional ideas and practice
V.I. Vasiliev

The author analyzes constitutional principles of local self-government, identifies functionality of local self-government as a form of decentralization of social administration as well as institute of people power. The author generalizes practice of the municipal reform and shows how constitutional ideas on local self-government during the municipal reform are realized and also generalizes the problems of approval of local self-government in the country.

Key words: Constitution, decentralization, local self-government, municipal reform.

Децентрализация и местное самоуправление. Метод системного анализа позволяет определить Российское государство как сложную управляющую систему, имеющую функциональную структуру, каждый уровень и каждое звено которой решает не только общие, но и особенные задачи, действуя в относительно автономном режиме.

Автономия предполагает децентрализацию функций управляющей системы. Поскольку государство относится к числу общественных управляющих систем, где все процессы реализуются через людей, выбор формы, способа, меры децентрализации определяется многими социальными факторами. Децентрализация проводится с большей или меньшей полнотой и последовательностью в разных организационных и правовых формах в зависимости от интересов тех или иных социальных слоев и групп, с учетом уровня политического, экономического, культурного развития, национальных особенностей, исторических традиций и иных объективных и субъективных факторов.

Различают функциональную и территориальную децентрализацию. Функциональная децентрализация осуществляется в связи с перераспределением функций между структурными единицами аппарата управления одного уровня. Территориальная децентрализация предполагает, что государственные органы вышестоящего уровня передают часть своих функций органам управления нижестоящего уровня (регионального или местного) <1>. Наиболее последовательной и развитой формой территориальной децентрализации современного государства является местное самоуправление. Именно эта форма децентрализации закреплена Конституцией РФ как антипод централизму советского государства.

<1> См.: Децентрализация управления в зарубежных государствах / Под ред. А.Н. Пилипенко. М., 2009. С. 12.

Организационно-правовые особенности местного самоуправления состоят в законодательном закреплении за органами местного самоуправления (далее - органы МСУ), действующими в границах территориальных единиц, круга вопросов, имеющих прямое отношение к обеспечению локальных интересов населения; в решении этих вопросов прежде всего избранными на основе всеобщего равного, прямого и тайного голосования органами и непосредственно населением; в самостоятельности решения органами МСУ вопросов компетенции; в обеспечении полномочий органов МСУ достаточными

финансовыми ресурсами; в наделении муниципалитетов объектами собственности; в выведении органов МСУ из подчиненности государственным органам при оставлении за последними функции контроля за законностью действий муниципалитетов; в предоставлении органам МСУ права на судебную защиту своих полномочий и принципов местного самоуправления.

Именно эти характерные черты местного самоуправления нашли отражение в Конституции РФ 1993 г. Местное самоуправление стало одной из основ конституционного строя Российской Федерации, что объективно обусловлено кардинальными изменениями в общественном устройстве страны, переходом ее на новые рельсы политического и социально-экономического развития.

Конституция РФ определяет Россию как демократическое государство с республиканской формой правления (ст. 1). Гражданам РФ предоставлено право участия в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32). А реальное местное самоуправление прямым образом расширяет объем участия граждан в управлении, поскольку именно на местном уровне граждане могут быть реально включены в решение многих важных для них вопросов.

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы МСУ управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. К ведению местного самоуправления Конституция РФ относит также предоставление жилища малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в нем, из муниципального жилищного фонда (ч. 3 ст. 40), оказание бесплатной медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 41), предоставление бесплатного дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях (ч. 2 ст. 43).

Федеральные законы, принятые после утверждения Конституции РФ и конкретизировавшие конституционные нормы, определили широкий перечень вопросов местного значения, решаемых на муниципальном уровне. Перечень этот вполне соответствует функциональной характеристике органов МСУ современных развитых стран, включая сферы жилищного строительства, жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, транспортного обслуживания, благоустройства и др. В соответствии с принципом децентрализации органы МСУ решают эти вопросы самостоятельно.

Конечно, это не означает самоустранения государства от решения муниципальных проблем. Оно заинтересовано в позитивных, с точки зрения интересов граждан, результатах деятельности органов МСУ. Более того, многие аспекты этой деятельности входят в сферу прямых государственных забот. Существенной особенностью разграничения функций государственных и муниципальных органов в современный период является участие государства не только в определении основных направлений развития различных областей муниципальной деятельности, но и в их централизованном материально-финансовом обеспечении. Это связано с условиями радикальной перестройки экономической и социальной сфер, необходимостью ускоренного решения накопившихся там проблем.

Усиление прямого участия государства в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения сопровождается параллельным повышением роли в этих делах органов МСУ. После принятия Конституции РФ перечень вопросов местного значения, входящих в компетенцию названных органов, увеличился примерно в полтора раза, хотя с финансовой стороны их решение пока не обеспечено. Но даже если реальное участие муниципалитетов в решении местных вопросов усилится, присутствие государства, его центральных органов все равно будет весьма ощутимо. И так будет до тех пор, пока местные проблемы носят политическую окраску, пока их остроту ощущает значительная часть граждан. Государство, цель которого заключается в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), должно быть достаточно активным в социальной сфере.

Органы государственной власти и органы МСУ - партнеры в проведении политики, направленной на улучшение жизни граждан. И это относится не только к участию органов государственной власти в осуществлении функций муниципалитетов, но и к участию муниципалитетов в делах государства. В соответствии с Конституцией РФ органы МСУ могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132). Практика многих муниципалитетов, особенно средних и крупных городов, включая столицы субъектов Федерации, показывает, что при определенных обстоятельствах органы МСУ, даже когда нет прямого указания в законодательстве на выполнение или возможность выполнения какого-либо государственного полномочия, берутся за их реализацию, включаясь де-факто в решение вопросов общегосударственного значения. Как заявил Президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, мэр Новосибирска В.Ф. Городецкий, "сейчас мы в той или иной степени вынуждены решать эти вопросы, хотя законодательно они за нами не закреплены" <2>. Вынуждены, потому что муниципальные

органы - единственные органы управления на местах, обладающие общетерриториальной компетенцией и получившие свои полномочия от населения. В силу своего положения в системе публичного управления они не могут уклоняться от решения проблем, объективно неизбежных в условиях переходной экономики с ее полугосударственным характером, неустоявшимися рыночными отношениями, сохраняющимися традициями советского периода. Это особенно очевидно, когда социально-экономическая ситуация приводит к ухудшению жизни многих людей (закрытие предприятий, увольнения, безработица, задержка зарплаты и др.).

<2> Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. N 5. 12 февр.

Конечно, кардинальное решение таких проблем возможно осуществить лишь на общегосударственном уровне. Но если они возникают на конкретной территории, местные власти должны сделать все, чтобы по крайней мере снизить их остроту, причем не только путем применения предусмотренных законом дополнительных мер социальной поддержки отдельных категорий граждан. В относительно благополучных муниципальных образованиях органы МСУ, опираясь на накопленный производственный и интеллектуальный потенциал, могут также позитивно влиять на общий уровень социально-экономического развития, способствовать реализации государственной политики в разных отраслях.

Для этого у органов МСУ должны быть организационно-правовые возможности, которые в значительной степени связаны с функцией координации социально-экономической деятельности на данной территории. Оптимально легализовать эту функцию в рамках конституционной модели местного самоуправления можно, если законом органам МСУ будут переданы соответствующие конкретные полномочия, обеспеченные финансовой поддержкой.

В.Ф. Городецкий предлагает другой путь: в современных условиях, кроме вопросов местного значения и отдельных, переданных органам МСУ государственных полномочий, к компетенции данных органов следует отнести вопросы государственного значения, которые должны решаться на постоянной основе муниципалитетами с учетом государственных стандартов и нормативов за счет государственных средств. Следовательно, в число вопросов государственного значения попадет и координационная функция. Однако позиция В.Ф. Городецкого противоречит Конституции РФ, которая закрепляет за органами МСУ решение только вопросов местного значения (ч. 1 ст. 132) и выполнение переданных им отдельных государственных полномочий (ч. 2 ст. 132), но не решение вопросов государственного значения.

По сути речь идет о придании органам МСУ новых свойств, об изменении их природы, о сближении с органами государственной власти. Это должно касаться, по мнению В.Ф. Городецкого, "верхнего уровня" муниципальной власти - муниципальных районов и городских округов, прежде всего крупных городов и региональных центров, в которых сосредоточена значительная часть населения страны и основной экономический потенциал. Для них "возможно издание отдельного федерального закона" <3>.

<3> Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. N 5. 12 февр.

Идея дифференциации компетенции органов МСУ муниципальных образований в зависимости не только от их уровня, но и от объективных масштабов и специфики деятельности, социально-экономического потенциала "внутри" каждого уровня "витают в воздухе" и, по-видимому, перспективна. Однако реализовывать ее следует не за счет лишения органов МСУ тех или иных типов муниципальных образований их самоуправленческого статуса, поскольку иначе придется трансформировать конституционную модель местного самоуправления и, соответственно, конституционную концепцию децентрализации управления.

Квинтэссенция конституционных идей о децентрализации публичного управления (если, конечно, не брать во внимание уровень региональной власти) выражена в ст. 12 Конституции РФ, где говорится о невхождении органов МСУ в систему органов государственной власти и о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий. Эту спорную формулу нельзя рассматривать вне контекста Основного Закона. В прямом смысле это сильная правовая гарантия свободы местного самоуправления, но отнюдь не его независимости от государства. Ее следует понимать только в том смысле, что местное самоуправление автономно от государственной власти в структурно-организационном плане. В содержательно-функциональном смысле органы МСУ остаются в системе государственно-властных отношений. Само создание и функции этих органов предопределены актами органов государственной власти.

Необходимо иметь в виду, что децентрализация власти неотделима от идеи ее единства. В этом отношении Конституция РФ соответствует западным доктринам децентрализации. Децентрализованные субъекты власти, в том числе органы МСУ, осуществляют управление, оставаясь при этом интегрированной частью государства. Децентрализация предполагает уступку государством решения ряда вопросов органам МСУ, не связанным отношениями субординации с государственными структурами. Но при этом передача должна ограничиваться пределами, за которыми она означала бы независимость <4>.

<4> См., например: Marcou G. Essay on the Clarification of Some Key Concepts and Methodical Problems. Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report. 2007. P. 309.

Статья 133 Конституции РФ содержит перечень основных правовых гарантий, в том числе запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Однако этот запрет не следует понимать абсолютно императивно, безотносительно к другим положениям Конституции РФ. Даже если поставить права местного самоуправления в один ряд с основными правами и свободами (а они таковыми по определению не являются), необходимо будет признать возможность их ограничения, поскольку это предполагается ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Реальное содержание запрета на ограничение прав состоит в том, что они могут быть лимитированы только парламентом и только федеральными законами.

В настоящее время нет официального толкования ст. 12 Конституции РФ. Это дает основания некоторым членам муниципального сообщества (в том числе главам муниципальных образований) говорить о том, что положение о невхождении органов МСУ в систему органов государственной власти предполагает право муниципалитетов действовать вне связи с государственными органами, не принимать во внимание рекомендации федеральных и региональных властей и т.д. Нередко эти высказывания вызваны попытками скрыть свою управленческую несостоятельность, профессиональную неспособность вести дела, оправдать ошибочность принятых решений.

Вместе с тем региональные власти, добиваясь выполнения программ и планов развития субъекта Федерации, вовлекают муниципальные органы в круг своего административного воздействия и обращаются с ними как с подчиненными структурами, при этом конституционные установления остаются без внимания.

В данных условиях важное значение имеет оценка природы и роли местного самоуправления, которую дал Президент РФ В.В. Путин на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ 21 января 2013 г.: "Несмотря на то что этот уровень управления не называется государственным в юридическом смысле слова, но по смыслу, конечно, это один из самых важнейших, самых важных государственных уровней власти, потому что он непосредственно работает с людьми в ежедневном, в ежечасном режиме" <5>.

<5> Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ от 21 января 2013 г. // URL: <http://news.Kremlin.ru/news/17397>.

Примечательно, что В.В. Путин признал, хотя и косвенно, разницу между тем, что говорится о местном самоуправлении в законах, в том числе в Основном Законе ("юридически"), и тем, что складывается в реальности.

Поскольку в правовом государстве закон не должен противоречить практике и наоборот, представляется логичным и оправданным предложение об уточнении некоторых положений Конституции РФ, касающихся соотношения органов государственной власти и органов МСУ. Формула ст. 12 Конституции РФ "органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти" многозначная по своему содержанию, требует, с нашей точки зрения, замены с использованием термина "автономия местного самоуправления" по отношению к государственной власти.

По пути муниципальной реформы. Воплощение в жизнь организационно-правовой модели местного самоуправления, закрепленной в действующей Конституции РФ, не одномоментный акт, а достаточно длительный и, как показывает практика, отнюдь не прямолинейный процесс. Он сопровождается отклонениями от заданной модели, которые связаны с "живучестью" негодных традиций, непоследовательностью государственных решений в экономической, политической, социально-культурной жизни общества, недостатком политической воли в достижении намеченных целей. Потенциал местного самоуправления не всегда используется последовательно. Даже сейчас, когда наше государство стремится выйти на качественно новый уровень своего развития, остается неясным, какое

место призваны занять в этом процессе муниципалитеты, сумеют ли они стать рычагом в модернизации государства.

Обновление законодательства о местном самоуправлении на базе Конституции РФ началось сразу же после ее принятия. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепил модель местного самоуправления, учитывающую демократические тенденции формирования правового государства, отвечающую международным стандартам, в том числе Европейской хартии местного самоуправления. Именно с этого акта начался процесс системного правового регулирования муниципальной власти на основе Конституции РФ. Через несколько лет практика применения данного документа показала необходимость его обновления, и 6 октября 2003 г. появился Федеральный закон N 131-ФЗ с таким же названием, но более богатым содержанием.

Федеральный закон N 154-ФЗ предоставлял субъектам Федерации широкие полномочия в регулировании вопросов осуществления муниципальной власти, которыми они не смогли оптимально воспользоваться. В результате в организации местного самоуправления возникла неоправданная "разногласица", что привело к нарушениям Конституции РФ и федерального законодательства. Исправляя это положение, Федеральный закон N 131-ФЗ перенес решение ряда вопросов с регионального на федеральный уровень. При этом нельзя утверждать, что была найдена наилучшая для данных условий степень децентрализации правового регулирования. Ее поиски, разумеется, с учетом уже изменившихся исторических обстоятельств, продолжаются.

Федеральный закон N 131-ФЗ определил параметры углубленной реформы местного самоуправления, постепенно решая и давние, копившиеся десятилетиями, и новые проблемы, возникающие на пути приближения местного самоуправления к его конституционной модели. Он дал импульс широкому развитию федерального и регионального законодательства, а также муниципального правотворчества. Опыт применения Федерального закона N 131-ФЗ потребовал внесения в него поправок, однако они не смогли решить всех проблем, обнаружившихся в ходе муниципальной реформы. Для ее дальнейшего продвижения нужны дополнительные организационно-правовые меры, в частности касающиеся территориального устройства местного самоуправления.

В ходе муниципальной реформы выяснилось, что самым больным звеном системы местного самоуправления оказались сельские поселения. Они стали заложниками муниципальных районных властей, которым передали многие свои полномочия.

В конце 2012 г. широкий резонанс в муниципальном сообществе получило открытое письмо 30 глав сельских поселений Челябинской области губернатору региона: "Вопреки всем конституционным и юридическим нормам в нашей области сохраняется и культивируется подчиненность поселенческого местного самоуправления районам... Ситуация усугубляется непрозрачностью межбюджетных отношений, искусственно созданной нищетой поселенческих бюджетов и их зависимостью от глав районов... Многие поселения стоят сегодня на грани банкротства" <6>. Одна из главных причин этого - недостаточно обоснованный подход в решении вопросов организации сельских поселенческих муниципальных образований. Федеральный закон N 131-ФЗ требует при создании сельских поселений учитывать количество жителей, объединяемых муниципалитетом, плотность населения, пешеходную доступность центра поселения. Однако важно принимать во внимание также финансово-экономическую состоятельность (хотя бы относительную) муниципального образования, наличие на его территории налогооблагаемой базы.

<6> См.: Местное самоуправление. 2012. N 33. 3 сент.

Конечно, конституционный смысл создания местного самоуправления состоит в том, чтобы приблизить власть к населению. Но ведь следует учитывать содержательную сторону этого демократического института, его функциональную составляющую, направленную на решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения людей. Если местное самоуправление организовано так, что оно не способно решать эти вопросы, "приближенность к населению" теряет смысл.

Проблему можно решить путем установления в Федеральном законе N 131-ФЗ более гибких параметров формирования сельских поселений, в частности необходимо исключить из числа обязательных условий создания сельских поселений "пешеходную доступность до центра поселения и обратно в течение рабочего дня". На практике это требование приводит к созданию маленьких и нежизнеспособных сельских муниципальных образований.

В 2004 г. в Федеральный закон N 131-ФЗ была внесена поправка, смягчающая обязательность соблюдения условий формирования сельских поселений. Если раньше в состав территории сельского

поселения должны были входить один или несколько населенных пунктов с установленной численностью населения, то теперь это требование должно выполняться как правило. Однако поправка внесена уже после того, как сеть сельских поселений была в основном сформирована.

Не случайно в последние годы наметилась тенденция к укрупнению сельских поселений. Как это часто бывает, не обошлось без перегибов. Поэтому не стоит это стремление поддерживать безоговорочно. Нельзя оставлять жителей сел и деревень без гарантированной связи с администрацией укрупненного поселения. Предусмотрительно поступают в тех бывших малых поселениях, где назначают представителей объединенных муниципальных образований или наделяют некоторыми муниципальными полномочиями сельских старост - общественников, избираемых на сходах.

Сами жители сел и деревень должны решать, надо ли укрупнять сельские поселения или нет, поскольку затрагиваются именно их интересы. Разумеется, в том случае, когда один из субъектов объединения является крайне малолюдным или вообще безлюдным (а таких в России становится все больше), если ранее оно в законном порядке не было упразднено, следует опираться на мнение жителей других объединяющихся сельских поселений.

Руководители некоторых регионов, признавая важность учета мнения граждан, соблюдения их прав на осуществление местного самоуправления, в то же время утверждают, что укрупнение сельских поселений является "следствием объективных экономических и демографических тенденций" <7>. Вместе с тем главный смысл укрупнения многие видят в сокращении затрат на содержание администрации и глав сельских поселений <8>. На это можно ответить: демократия, демократические установления и процедуры не бесплатное удовольствие. Их осуществление требует немалых затрат. Но политический, воспитательный, морально-этический и в конечном счете экономический результат стоят гораздо дороже. И если страна действительно вступила на стезю демократического развития, надо быть готовыми к расходам.

<7> Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. N 6. 20 февр.

<8> См., например: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2012. N 40. 27 нояб.

При всех условиях сельское самоуправление в своих оптимальных параметрах должно существовать и эффективно действовать на всей территории Российской Федерации. Нельзя согласиться с некоторыми экспертами, предлагающими радикально пересмотреть идеологию Федерального закона N 131-ФЗ, а именно отказаться от двухуровневой системы местного самоуправления, учредить районный уровень публичной власти как власти государственной, перейти к самоуправлению только на поселенческом уровне <9>. Возможно, в перспективе районное звено, причем и самоуправленческое, и государственное, будет действительно упразднено. Но сейчас это нереально, поскольку вся социальная инфраструктура на селе построена на базе районных центров. Так сложилось исторически. И пока не будет создана новая поселенческая инфраструктура, не связанная так тесно, как сейчас, с районом, рушить районный уровень самоуправления - значит ухудшать систему публичных услуг населению. Если же решение на районном уровне инфраструктурных вопросов, т.е. вопросов жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, социальной защиты и других, присущих местному самоуправлению, целиком перевести на государственную основу, институт местного самоуправления в сельской местности можно вообще закрывать. Наиболее разумное и радикальное решение связано, на наш взгляд, с предложением об оптимальном соотношении объема вопросов местного значения и их финансового обеспечения.

<9> См.: Общественная палата РФ. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации // Местное самоуправление. 2008. N 2. С. 20.

Финансовое обеспечение полномочных органов МСУ - сложная задача, решение которой составляет одно из главных направлений реформы местного самоуправления. При этом речь идет не просто об устранении нехватки средств, а о важнейшей конституционной гарантии самостоятельности органов МСУ в решении местных дел.

В последнее время сделаны шаги для увеличения в общем объеме доходов местных бюджетов доли собственных налоговых и неналоговых поступлений. До 2016 г. органы МСУ получают дополнительно 67 млрд. руб. <10>, что несколько укрепит местные бюджеты, усилит стабильность источников их доходов, но отнюдь не решит проблему финансовой обеспеченности полномочий этих органов.

<10> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. N 5. 12 февр.

По подсчетам специалистов, для того чтобы органы МСУ могли относительно полно и эффективно реализовывать свои права и обязанности, активно участвуя в развитии социальной инфраструктуры территории и расширяя комплекс муниципальных услуг, нужны триллионы рублей <11>. Объективные условия развития экономики страны ограничивают возможности бюджетных затрат государства. А передача на муниципальный уровень крупных налоговых отчислений требует пересмотра налоговой системы в целом, что вряд ли возможно, если иметь в виду сохраняющуюся необходимость выравнивания социально-экономических параметров регионов. В обозримом будущем доходы муниципалитетов по-прежнему будут в значительной степени состоять из дотаций, субсидий и субвенций, поступающих из федерального и региональных бюджетов <12>. Очевидно, что проблема финансового обеспечения полномочий органов МСУ будет решаться в течение нескольких лет.

<11> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2011. N 41. 4 дек.

<12> См.: Стенограмма заседания Правительства РФ от 1 ноября 2012 г. // URL: <http://archive.government.ru/dos/21324/>.

С учетом этих обстоятельств на первый план муниципальной практики выходит оптимальный выбор приоритетов при осуществлении полномочий. В каждом муниципальном образовании складываются свои особые условия, с учетом которых принимаются местные бюджеты, рассчитанные на первостепенное внимание к одним задачам и некоторое ослабление к другим. Часть полномочий может осуществляться в данный бюджетный период неполно или временно откладываться. При этом не исключаются, а для крупных, финансово благополучных муниципалитетов предполагаются, бюджетные траты на перспективные проекты - проекты развития территорий.

Чтобы гарантировать оптимальный порядок осуществления полномочий органами МСУ, важно учитывать мнение жителей городов, поселков и сел о насущных проблемах жизнеобеспечения, поэтому, с одной стороны, необходимо строго выполнять требование законодательства об обязательности публичного обсуждения проектов местных бюджетов, а с другой - региональные органы государственной власти должны внимательно относиться к просьбам и инициативам муниципальных органов о финансовой поддержке, выделяя дотации и субсидии на самые неотложные нужды, обозначенные, как правило, в бюджетах сельских и городских поселений, муниципальных районов и городских округов <13>.

<13> В этом отношении интересен опыт органов государственной власти Кировской области. В этом регионе разработан специальный порядок поддержки местных инициатив. Речь идет о решении сложных задач развития социальной инфраструктуры, в определении которых принимают участие непосредственно сами граждане. В 2011 г. субсидии (150 млн. руб.) из областного бюджета в рамках конкурсного отбора получили 160 поселений. Они были направлены главным образом на ремонт объектов водоснабжения.

Важная составляющая нынешнего "режима приоритетов" в выполнении полномочий органов МСУ - правильная организация надзора и контроля за законностью действий муниципалитетов. Это предполагает соблюдение разумных рамок контроля. Нельзя оправдать требование прокуратуры к органам МСУ о выполнении всех полномочий в полном объеме и чуть ли не сразу. Вряд ли соответствуют реалиям решения судов, утверждающих, что отсутствие средств "само по себе не является оправданием невыполнения полномочий" <14>.

<14> См., например, решение арбитражного суда Кировской области от 10 августа 2012 г. // URL: <http://ras.arbitr.ru>.

В Европейской хартии местного самоуправления говорится, что контроль за органами МСУ должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он должен защищать. В проекте рекомендаций о децентрализации и усилении роли местной власти, изданном в 2006 г. Секретариатом ООН под названием "Ванкуверский проект", указывается, что такой контроль должен учитывать принцип автономности местной власти <15>.

<15> URL: <http://www.cities-localgovernments.org/gold/goldreport.asp>.

Это, конечно, не означает, что органы МСУ освобождаются от внимания надзорно-контрольных

инстанций: органы МСУ должны быть готовы к соответствующей реакции со стороны надзорно-контрольных органов при любом нарушении законности. Но неприемлем формальный подход, избыточное давление на муниципалитеты, заставляющие их менять выработанные приоритеты при выполнении своих полномочий.

Как отмечалось выше, характерной чертой местного самоуправления в России, как и во многих других современных государствах, является возможность возложения на него законом отдельных государственных полномочий. Такая возможность закреплена в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и Федеральном законе N 131-ФЗ. За 20 лет, прошедших с момента принятия Конституции РФ, сложилась довольно богатая практика применения данной нормы <16>. Региональные власти применяют ее значительно шире, чем федеральные. При этом одна из актуальных задач нынешнего реформирования местного самоуправления состоит в осуществлении указанного конституционного положения в соответствии с его реальным содержанием.

<16> См.: Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. М., 2007.

Выполнение государственных полномочий муниципальными органами должно по смыслу Конституции РФ носить ограниченный характер. "Отдельные" полномочия - это некоторые, одиночные полномочия, небольшая часть всего объема полномочий муниципальных органов, основную долю которых составляют полномочия по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130). На самом же деле региональные органы государственной власти поручают муниципалитетам осуществлять непропорционально много государственных полномочий. В разных субъектах Федерации их объем неодинаков. В 2012 г. в Воронежской, Липецкой, Тамбовской областях органы МСУ должны были реализовывать от 6 до 15 таких полномочий, в Ленинградской - 63, Ярославской - 27, Красноярском крае - 43 <17>.

<17> См. Стенограмму парламентских слушаний Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, состоявшихся 26 апреля 2012 г. // URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124055054055.html>.

Практика свидетельствует о недостаточности правового регулирования конституционно установленной возможности наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями. В связи с этим следует обсудить возможность законодательной конкретизации данного установления и определить критерии его осуществления, соблюдение которых гарантировало бы превалирование в деятельности муниципалитетов вопросов местного значения. Важно установить в федеральном законе правило, согласно которому наделение органов МСУ государственными полномочиями осуществляется только с согласия этих органов. Количество передаваемых полномочий в принципе должно быть ограничено. Причем это не исключает возможности наделения органов МСУ муниципальных районов и городских округов координационными полномочиями, о которых шла речь выше.

Еще одна важная составляющая муниципальной реформы заключается в совершенствовании организационных начал местной власти. В этом отношении весьма значимо осуществление конституционной нормы о самостоятельном определении населением структуры органов МСУ (ч. 1 ст. 131).

Вышеназванный Федеральный закон N 154-ФЗ, определяя право населения самостоятельно решать, какой должна быть структура органов муниципальной власти, в то же время закрепил перечень обязательно создаваемых органов. Этот перечень был минимальным, что на практике привело к неоправданной пестроте организационных форм местного самоуправления. Федеральный закон N 131-ФЗ расширил перечень и определил возможные варианты структуры муниципалитетов. Самостоятельность организационных решений населения была введена в определенные рамки. Вместе с тем спорными остаются положения Федерального закона N 131-ФЗ об участии региональных органов государственной власти в подборе глав местной администрации муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также об инициировании региональными органами исполнительной власти отстранения от должности представительными органами муниципальных образований глав муниципальных образований. Есть достаточно оснований полагать, что эти нормы мало соответствуют конституционным установлениям об организационной самостоятельности населения.

Однако любое приближение местного самоуправления к властной вертикали может быть

оправдано, если при этом не только сохраняются, но и приумножаются его горизонтальные связи. Местное самоуправление выполняет свои функции, если обеспечивается его демократическое наполнение, если население участвует в формировании муниципальных органов, решении важнейших дел. К сожалению, нужно признать, что практика отстает от основополагающих конституционных установлений о местном самоуправлении как институте власти, где население в большей мере, чем на каком-либо другом уровне власти, выступает субъектом принимаемых решений. Постоянно возобновляемые связи муниципальных органов с гражданами в российском местном самоуправлении пока не сложились.

Требуется принятие мер, направленных на расширение участия граждан в формировании органов муниципальной власти и контроле за их работой. Обнадеживает позиция Президента РФ В.В. Путина, который в своем Указе от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" предложил расширить перечень выборных муниципальных должностей, установить в законодательстве критерии и порядок оценки непосредственно гражданами эффективности деятельности руководителей органов МСУ (как и руководителей государственных органов, унитарных предприятий и учреждений).

Огромный резерв усиления прямых и обратных связей муниципальных органов с гражданами, расширения участия населения в решении местных вопросов заключается в использовании новых информационно-коммуникационных технологий. Правовую основу для этого составляют: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", утвердивший принцип открытости и доступности информации о деятельности органов МСУ, установивший обязательность размещения в сети Интернет на официальных сайтах муниципалитетов перечня сведений об их работе, определивший право граждан получать эти сведения, не обосновывая необходимость их получения; Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", закрепивший право граждан обращаться в государственные органы и органы МСУ не только в устной или письменной форме, но и через Интернет; Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", предусмотревший возможность оказания услуг по перечню, утвержденному Правительством РФ, в электронной форме.

Сегодня ведется масштабная работа по информатизации муниципалитетов, и уже достигнуты определенные результаты. Жители городов и сел чаще стали общаться с органами МСУ через Интернет, выступая инициаторами диалога. Правда, пока они действуют преимущественно как простые потребители муниципальных услуг, а органы МСУ ограничиваются ответами на обращения граждан о предоставлении этих услуг, на их жалобы о недостатках в работе организаций и учреждений <18>. Это позволяет людям решать житейские проблемы без бюрократических преград и лишней траты времени. Вместе с тем относительно благополучные с точки зрения финансовой обеспеченности и наиболее "продвинутое" в отношении современных методов работы муниципалитеты городских округов и муниципальных районов ищут и находят активные формы взаимодействия с населением <19>. Развитие такой практики во многом зависит от подготовленности кадров органов МСУ, их квалификации, нацеленности на перемены в приемах и методах управления на местах.

<18> Например, в 2012 г. в администрацию Находкинского городского округа (Приморский край) поступило 2193 обращения граждан, из них 740 (33%) было принято через интернет-приемную официального сайта муниципалитета. В 2011 г. на долю онлайн-обращений приходилось 25% обращений, в основном они носили заявительный характер. Жаловались граждане 83 раза. Вносили предложения только трижды (см.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2013. N 6. 19 февр.).

<19> Муниципалитет Нефтеюганского муниципального района (Ханты-Мансийский автономный округ) практикует прямые трансляции в режиме онлайн публичных слушаний по вопросам, связанным с изменением Устава района. Каждый гражданин с помощью сети Интернет может выразить свое мнение, задать вопрос представителям администрации, высказать предложение (см.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2012. N 42. 11 дек.).

К сожалению, и это общепризнано, уровень профессиональной подготовленности муниципальных кадров не высок. Кадровая проблема - одна из самых острых и неотложных проблем современного российского местного самоуправления. Для ее решения требуется определить основные направления подготовки и переподготовки муниципальных кадров на федеральном уровне, принципы финансирования соответствующей работы.

Решение названных проблем связано с повышением качества законодательного регулирования функционирования муниципальной власти, совершенствованием правового инструментария, применяемого при определении параметров местного самоуправления, его статичности и динамики. Речь идет прежде всего о преодолении непоследовательности законодательства, об устранении противоречий законов.

Федеральный закон N 131-ФЗ устанавливает закрытый перечень вопросов местного значения, изменить который можно только путем внесения изменений и дополнений в этот Закон (ст. 18). Другими федеральными законами в целях решения вопросов местного значения могут определяться полномочия органов МСУ. То есть федеральные законы могут лишь конкретизировать содержание вопросов местного значения, закрепляя соответствующие права и обязанности муниципальных органов, но не подменять эти вопросы. Однако на деле получается по-другому.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2013 г. проанализировал более 80 отраслевых федеральных законов, затрагивающих компетенцию органов МСУ, и выяснил, что в ряде случаев эти законы выходят за рамки вопросов местного значения, устанавливая полномочия названных органов, которые нельзя отнести ни к передаваемым муниципалитетам отдельным государственным полномочиям, поскольку они не сопровождаются должными материальными и финансовыми ресурсами, ни к правам органов МСУ, так как они категоричны и требуют безусловного осуществления. Это, например, относится к обязанностям исполнительно-распорядительных органов муниципальных районов и городских округов, осуществляемых при проведении выборов региональных и федеральных органов государственной власти.

В ряде федеральных законов говорится, что муниципальные органы могут принимать меры для достижения позитивных результатов. И хотя такого рода установления нельзя относить к разряду полномочий, они, безусловно, влияют на параметры функционирования органов местной власти, делая их расплывчатыми и размывая ответственность различных уровней публичной власти за реализацию многих полномочий.

К сожалению, приходится констатировать, что пока использованы далеко не все резервы института местного самоуправления. Это и понятно, ведь 20 лет - слишком малая дистанция для того, чтобы полностью реализовать конституционные идеи о местном самоуправлении, особенно учитывая новизну этого института, его необычность для государства, совсем недавно действовавшего как бюрократически централизованная машина управления.

Потребуется не один год, чтобы местное самоуправление стало неотъемлемой частью общей системы реального народовластия. Для этого нужны политическая воля, непротиворечивые и целенаправленные действия государственных и общественно-политических структур.

Библиографический список

Marcou G. Essay on the Clarification of Some Key Concepts and Methodical Problems. Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report. 2007.

Децентрализация управления в зарубежных государствах / Под ред. А.Н. Пилипенко. М., 2009.

Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. М., 2007.

Общественная палата РФ. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации // Местное самоуправление. 2008. N 2.

2013

ISSN 1999-5431

№4

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО

И МУНИЦИПАЛЬНОГО

УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№4

2013

В

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

*Вступительное слово ответственного редактора номера доктора юридических наук, профессора Ю.А. Тихомирова**

Предлагаемый номер журнала «Вопросы государственного и муниципального управления» посвящен общей теме «Централизация и децентрализация». Речь идет об актуальности исследования и характеристике «вечной» государствоведческой темы, которая и в историческом, и в современном контексте общественного развития отражает устойчивость и динамику государства и государственного управления в особенности. Комплексный характер темы обусловил состав авторского коллектива экономистов, юристов, представителей государственных органов и бизнес-структур. Вниманию читателей предлагаются также материалы проведенного 24 октября 2013 г. Институтом правовых исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» круглого стола на тему «Государство и бизнес: партнерство или противостояние» ввиду ее особой актуальности в общем контексте.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: «ВЕРТИКАЛЬ» И «ГОРИЗОНТАЛЬ»¹

Тихомиров Ю.А.

Аннотация

Статья посвящена одному из важнейших принципов государственного управления – отражению в его организации и функционировании политических, территориальных и ресурсных особенностей государства. Проведен анализ тенденций и критериев определения федерального и регионального уровней управления, способов установления

* Юрий Александрович Тихомиров – заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, директор Института правовых исследований НИУ ВШЭ. E-mail: izak@mail.net21.ru
Адрес: 101000, Россия, Москва, Мясницкая ул., 20, НИУ ВШЭ, Институт правовых исследований.

¹ Статья подготовлена в рамках программы научных исследований Фонда фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

объемов компетенции государственных органов и гарантий их самостоятельности. Критически оцениваются факторы «смещения» и нарушения компетенции. Дана характеристика режимов взаимодействия органов и их отношений с бизнесом.

Ключевые слова: государственное управление; органы исполнительной власти; компетенция; режимы взаимоотношений; федеральный закон; централизация; децентрализация.

В поисках уровня компетенции

Есть аксиомы государственного управления, которые проверены историческим опытом. Одна из важнейших – соотношение централизации и децентрализации. Это соотношение может быть как устойчивым и стабильным, так и подвижным. Речь идет о двух базовых принципах построения и деятельности государства в целом. Ведь государство представляет собой универсальную политико-управленческую систему, призванную по «мандату» общества осуществлять регулирование и управление основными публичными делами. И оно всегда строится и действует с учетом размеров и границ территории, расселения жителей, размещения экономических, производственных и социальных объектов, а также других факторов.

Поэтому можно вести речь о разных уровнях политической и государственной организации, каждый из которых имеет свою системную компетенционную характеристику [5]. Федеральный уровень, согласно ст. 71 Конституции РФ, включает «набор» компетенций президентских, законодательных, исполнительных, судебных, контрольно-надзорных институтов с присущими им организационно-функциональными отношениями. Сходный, но и специфичный – уровень субъектов РФ, который определен статьями 72, 73 Конституции РФ. Есть муниципальный уровень. Существует так называемый межтерриториальный уровень, где концентрируется «блок» специальных структур (федеральные округа, министерство Дальнего Востока, функциональные округа). Очевидна разновекторность потоков – «горизонтальных» и «вертикальных» воздействий, в которых не так просто разобраться. Поиск «меры» управления государственными делами осуществляется силами всех видов государственной власти и прежде всего государственного аппарата.

Понятно, что решение данной задачи является неодинаковым в унитарных и федеративных государствах, поскольку в последних уровни государственной организации определяют уровни государственного управления, которые и численно больше, и их структура более сложна и дифференцирована.

В любом случае речь идет о решении комплексной задачи, поскольку построение и деятельность государственных структур учитывают, во-первых, политические, экономические, социальные, юридические и организационные аспекты, а во-вторых, влияют на структуру и деятельность экономических и социальных организаций и учреждений, а также институтов гражданского общества. Ведь не случайно легальные и фактические

рамки деятельности, к примеру, бизнес-структур и общественных объединений определяются границами между субъектами РФ, административно-территориальными и муниципальными образованиями.

Что же характерно для централизации и децентрализации? Какие признаки позволяют разграничивать эти понятия и явления?

Централизация обеспечивает:

- а) целостность государственной системы и «притяжение», консолидацию ее элементов;
- б) концентрацию полномочий по принятию решений на верхних уровнях власти;
- в) концентрацию финансовых, материальных, информационных и иных ресурсов;
- г) иерархичность связей и действий составных частей государственной системы на основе строгой соподчиненности;
- д) наличие специфических властно-управленческих структур (органов).

Децентрализация характеризуется:

- а) приближением субъекта управления (органов) к управляемым объектам (сферам, отраслям, организациям), своего рода прямой связью;
- б) самостоятельностью в решении вопросов своей компетенции и наличием необходимых собственных ресурсов;
- в) ответственностью за действия органов и полученные результаты;
- г) тесной связью с населением городов, районов, сельских поселений; доступными каналами участия граждан в управлении выборами должностных лиц;
- д) оперативностью принятия решений.

Приведенные характеристики централизации и децентрализации позволяют понять реальные пружины государственных преобразований. Соотношение между ними меняется, когда происходит перестройка принципов управления и организации в различных сферах, когда перераспределяются предметы ведения, полномочия и ресурсы между федеральными, региональными и местными органами, когда меняется компетенция государственных органов. И подтверждением служит столетний опыт нашей страны.

В первые годы Советской власти налицо очевидный децентралистский курс, связанный с постепенным формированием органов власти. Советы на местах обладали полнотой властных прав. Действовали территориальные совнархозы. К концу 1920-х гг. формируется отраслевая система управления в виде наркоматов. Но и тогда приходилось определять предметы ведения Союза ССР и союзных республик. И все же в предвоенные, военные и послевоенные годы объем централизации нарастал. В конце 1950-х гг. был взят курс на децентрализацию управления и переход к системе совнархозов. Расширились права республик и местных органов. Этот курс оказался весьма непродолжительным, поскольку вновь усиливается система госкомитетов и министерств. В 1980-х гг. экономическая реформа приводит к повышению роли предприятий, кооперации и, соответственно, республиканских и местных органов.

С распадом Союза ССР начался новый этап определения принципов и форм управления. Около десяти лет были посвящены масштабному внедрению принципов рыночной экономики и признанию ненужными «вертикальных» связей и двойного подчинения исполнительных органов. Но экономические и социальные результаты оказались не столь хороши, и с 2000 г. вновь выдвигается лозунг восстановления «вертикали власти», что нашло выражение в упорядочении законодательства субъектов РФ и укреплении положения федерального центра. Принимается ряд важных стратегических документов. В настоящее время организацию и процесс государственного управления в большей степени характеризуют централистские тенденции. Незавершенная административная реформа ее не изменила.

В зарубежных странах Европы последние десятилетия характеризуются признанием и утверждением *принципа субсидиарности*, а именно обеспечения полноты прав нижних уровней власти и их «дополнения» функциями вышестоящих звеньев. Во многих странах проводится курс на децентрализацию управления, опыт которого полезен и для нашей страны.

И все же определение конкретных предметов ведения и объема полномочий остается трудной задачей. Критерии их оценки нередко являются субъективными и ситуационными. Хотя есть, бесспорно, дела федерального значения и дела регионального значения, а также дела, которые находятся в пределах совместной компетенции (ст. 72 Конституции РФ) и могут перемещаться на другой уровень. Но для этого надо учитывать характер и виды публичных интересов, «готовность» принять новые дела. Добавим и умение предвидеть риски. Поэтому передача полномочий на основе федерального закона и соглашений между исполнительными органами в соответствии со ст. 78 Конституции РФ должна быть тщательно обоснована.

А какова практика? Напомним: 31 декабря 2005 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»; 29 декабря 2006 г. – Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»; 18 октября 2007 г. – Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Но вскоре вновь началось движение вспять, и немало экономических, финансовых, ресурсных вопросов опять переходят к федеральному центру. В последние же 2–3 года наблюдается некоторый «сброс» полномочий федерального центра.

Думается, на данный процесс влияет не только динамика ситуаций в управляемых сферах, но и изменчивость политических и управленческих режимов. Однако быстрые колебания централистских и децентралистских тенденций снижают устойчивость институтов государства и эффективность их функционирования.

Компетенция: самостоятельность или управленческие рокировки?

Характеристики централизации и децентрализации находят свое выражение прежде всего в уровнях компетенции субъектов государственного управления. Именно в компетенции, установленной законом и иными нормативными правовыми актами, заложены цели, полномочия, связи и ответственность органа. Особое значение имеет правильная классификация полномочий, составляющих содержание управленческого воздействия [2]. Это – руководство, организация, разработка (анализ), контроль, координация как базовые полномочия, конкретизируемые по принципу «операциональное». Например, принятие решения может быть выражено в полномочиях «рассматривает», «согласовывает», «разрешает», а само решение может быть принято самостоятельно, предварительно, по согласованию, совместно, по поручению, по предписанию правовой нормы.

Как видим, тут многое зависит от правового регулирования как оптимизирующего фактора управления [7].

Другой аспект – это распределение компетенций по уровням власти и управления. Исходная точка отсчета – статьи 71, 72, 73 Конституции РФ о предметах ведения Федерации и ее субъектов. Далее – статутный закон о правовом положении органа или органов положения, тематические законы в регулируемой сфере, оперативные подзаконные акты. Цепь последовательно осуществляемых действий должна находить отражение в федеральных и региональных правовых актах.

Приведем примеры. В Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» есть глава 3, посвященная полномочиям федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Определены 17 полномочий федеральных органов, и отдельно – 17 полномочий федерального органа, осуществляющего разработку государственной политики в данной сфере. В ст. 15 установлены полномочия, передаваемые Российской Федерацией органам власти субъектов РФ. Средства на реализацию таких полномочий предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета. Указанный федеральный орган контролирует в этой части деятельность региональных органов. Статья 16 определяет полномочия органов власти субъектов РФ.

Положение о Министерстве здравоохранения РФ предусматривает осуществление деятельности федерального министерства во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов РФ. В данном подзаконном акте выделены лишь полномочия по контролю за органами исполнительной власти субъектов РФ путем ряда полномочий и предложений об изъятии переданных полномочий (отставки должностных лиц и т.д.) и координации.

Можно заметить нечеткость формулировок о видах полномочий, затрудняющих строго определенные действия. Между тем в законах субъектов РФ и Положениях об органах исполнительной власти в сфере здравоохранения должны быть четко урегулированы виды связей с федеральными органами во избежание дублирования, пробелов и противоречий.

Заметно и другое – в федеральных законах, принимаемых в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, подчас столь подробно регулируются вопросы отрасли, сферы, что субъектам Федерации в своих законодательных актах почти не остается предметов регулирования. Таковы законы в сфере образования, культуры, земельных отношений и труда, где чрезмерная «правовая централизация» едва ли уместна. Общие начала лучше сочетать с модельными нормами.

Сказанное позволяет акцентировать внимание на двух моментах. Во-первых, налицо необходимость четкого разграничения уровней компетенции и определения предметов и объема самостоятельности каждого звена управления. Во-вторых, требуется обеспечение режимов и процедур взаимодействия органов исполнительной власти разных уровней. Это касается не только «вертикальных» связей, но и «горизонтальных» связей в аспекте деконцентрации властных полномочий. Тогда будет более емким объем контрольной деятельности в соответствии с Федеральным законом «О парламентском контроле».

Практика показывает: встречается немало отклонений или «сбоев» компетенции. Охарактеризованные выше положения о критериях и порядке определения компетенции уровней управления подвергаются на практике негативным воздействиям. К ним можно отнести:

1. Необеспеченность полномочий органов необходимыми ресурсами. В этих случаях либо отсутствие, либо явная недостаточность финансовых и материальных средств затрудняет управленческую деятельность. Нередко расширение прав региональных и местных органов не сопровождается передачей им необходимых ресурсов. Возникают и задержки в этом деле.
2. Нарушение границ компетенции, когда вышестоящий орган по мотивам «централистской» целесообразности решает дела, отнесенные к ведению нижестоящих звеньев. С другой стороны, незнание компетенции партнеров подчас побуждает должностных лиц нижестоящих звеньев рассматривать «чужие» вопросы. Такое вмешательство деформирует управленческие связи и отношения.
3. Информационные «сбои», когда каждое звено управления получает и пользуется такой информацией, структура которой не отражает содержание его компетенции. Доступность источников ее получения благодаря новым информационным технологиям подчас весьма соблазнительна, и в результате федеральное министерство вместо регионального аспекта использует сугубо конкретную информацию о деятельности отдельных региональных органов. Решение частных задач не укрупняется в своих масштабах. Такое же явление наблюдается в деятельности президентских и правительственных структур, когда меньше анализируется информация о процессах в социальной сфере и предпочтение отдается сугубо конкретным сюжетам, о которых больше должны знать другие органы.
4. Несоответствие уровня компетентности госслужащих легальному объему их компетенции. Отсюда ложные представления о своих задачах,

ошибочные решения и действия. Квалификация тут является важным фактором эффективности управления.

5. Споры о компетенции. Это проявление противоречий интересов участников управленческой деятельности и отражение юридических конфликтов. Приходится определять содержание и виды компетенций, правовые основы их регулирования, виды осуществляемых управленческих действий, основания принятия решений, каналы взаимоотношений с партнерами. Как известно, применительно к решениям центральных органов споры о компетенции разрешаются Конституционным Судом РФ, а нормоконтроль и судебный контроль за действиями публичных органов происходят в соответствии с нормами административного судостроительства. Формирование их – в повестке дня.

Комплексные задачи: как объединить усилия?

Признание известной самостоятельности разных государственных органов не должно мешать их согласованной деятельности, поскольку должно осуществляться целенаправленное управление государственными делами на основе общих принципов (ст. 77 Конституции РФ). В Стратегии «Россия-2020», в майских (2012 г.) указах Президента РФ и других директивных документах определены общие государственные задачи в экономической, социальной и политической сферах. Но есть «вызовы», которые затрудняют их решение. В «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» выделены внутренние и внешние вызовы и намечены средства их преодоления. Одно из главных – совершенствование государственного управления. А это значит, что все «звенья единой цепи» государственного управления должны действовать в рамках закона и в режимах взаимодействия.

К режимам взаимодействия можно отнести следующие: а) руководство и соподчиненность; б) нормативно-правовое регулирование; в) программно-целевая ориентация; г) согласованные действия; д) совместные действия и партнерство; е) государственная поддержка; ж) внесение предложений (инициатив) и их рассмотрение в виде правил и регламентов [1].

Названные режимы весьма подвижны и могут использоваться разными органами с учетом меняющейся ситуации. Причем полезны конкретные формы их регламентации. Этому служат «формулы взаимодействия» в Положениях об органах исполнительной власти, административные регламенты, участие в целевых комплексных программах на всех уровнях, соглашения о сотрудничестве и т.д. Тут требуется высокое качество регламентации.

Отмеченные режимы взаимодействия государственных органов находят особенно яркое выражение в формах их взаимодействия с бизнесом. Речь идет о разных формах отношений между ними, когда нормативное регулирование и государственный контроль сочетаются с формами экономического взаимодействия. Согласованный выбор задач и методов их решения, распределение ресурсов, формы сотрудничества и ответственность за выполнение своих обязательств требуют от государственных органов

четкости и последовательности. Деловое взаимодействие федеральных и региональных органов, а также «включение» их в режим решения социально-экономических задач позволяют исключить «забывчивость» в привлечении партнеров и пассивность.

В контексте нашей темы подчеркнем необходимость преодоления хаотического потока управленческих воздействий «по вертикали» и «горизонтали», который обрушивается на организации, занятые производством материальных и нематериальных благ. Их «засыпают» правовыми актами, указаниями с поручениями, проверяют многократно по одним и тем же вопросам. Между тем каждый уровень управления должен иметь свой «угол зрения» во взаимоотношениях с организациями. В этом ключ к реальному решению социально-экономических задач.

Отметим в данной связи использование концепций социально-экономического развития страны и субъектов РФ, стратегий развития отдельных отраслей экономической и социальной сфер. При разработке этих документов следует более точно определять: а) стратегические и тактические задачи; б) этапы решения задач; в) формы участия федеральных и региональных органов в решении задач; г) формы взаимоотношений государственных органов разных уровней с бизнесом. Однако подчас трудно заметить «доли» участия каждого в решении задач.

Еще одной структурированной формой являются целевые программы, принимаемые на федеральном и региональном уровнях. «Выпадение» участников нежелательно. «Головной» орган должен организовать их взаимодействие и контролировать их действия. Поможет принятие федерального закона «О государственном стратегическом планировании».

Решая комплексные задачи, государственные органы вступают во взаимоотношения с бизнесом. В аспекте нашей темы следует отметить налаживание их связей с бизнес-объединениями, уставы которых предусматривают территориальные уровни. Так, Уставы всероссийских объединений РСПП, «Деловая Россия» и «Опора России» содержат положения об их территориальных структурах. И если Правительство РФ и федеральные министерства и агентства налаживают деловые контакты с центрами их объединений, то субъекты РФ в лице губернатора, правительства и отраслевых министерств (департаментов) сотрудничают с их региональными объединениями. Каким образом? Совместно обсуждают проблемы бизнеса, охраны их прав и законных интересов, участия в целевых региональных программах. Такие же «срезы» есть в уставе Ассоциации российских банков, уставе Московского банковского союза и др.

Не менее важны формы взаимодействия федеральных и региональных органов с объединениями работодателей и профсоюзными объединениями. Достаточно обратиться к Федеральному закону «Об объединениях работодателей» или к федеральным отраслевым соглашениям по видам промышленного производства, которые заключаются Союзом машиностроительной России с Минпромторгом, всероссийскими профсоюзами работников (по отраслям). Вообще потенциал отраслевых и профессиональных ассоциаций нужно использовать полнее.

В любом случае важны не только общие задачи, намечаемые партнерами, но и обязательства сторон по их выполнению. Плохо, когда они остаются на бумаге.

Весьма эффективной формой является государственно-частное партнерство. Уже есть правовая база для его развития в виде норм ГК, федерального закона о концессионных соглашениях и положений законов субъектов РФ в данной области. Прошел в Государственной Думе первое чтение проект федерального закона «О государственно-частном партнерстве», принятие которого даст новый импульс данному явлению.

Как известно, с помощью форм ГЧП достигается участие государства и частного сектора в реализации крупных проектов, в эффективном использовании аренды государственного имущества, а также эффективная эксплуатация совместных объектов. Управление в рамках ГЧП построено на основе долевого использования средств партнеров и их равного участия в принятии решений, в действиях в связи с рисками.

Новой формой взаимодействия государственных органов с бизнесом является институт федерального омбудсмана по вопросам защиты прав и законных интересов преимущественно среднего и малого бизнеса. Примечательно, что во многих субъектах РФ учреждены такие же должности и даже приняты соответствующие законы. И важно, чтобы дело не сводилось к рассмотрению множества жалоб и обращений, сугубо конкретным реакциям, а выражалось бы в приостановлении подзаконных правовых актов и использовании права подавать «коллективные иски» для защиты прав предпринимателей. Обобщение экономического опыта будет полезно и для федеральных и региональных структур.

Эти и другие способы взаимодействия властных структур и бизнеса облегчаются и благодаря представительству последнего в этих структурах. В составе консультативных и экспертных советов при федеральных, региональных и местных органах всегда есть представители бизнеса, что позволяет согласовывать государственные и корпоративные интересы в ходе принятия решений.

Исследуя механизм взаимодействия разных уровней управления в решении комплексных задач, следует особо подчеркнуть его ориентацию. Имеется в виду «набор» управленческих действий для достижения стратегических и тактических целей и соизмерение с ними полученных результатов. Принятые показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти и планы работ федеральных органов пока не очень связаны между собой и не отражают «вертикальных» функциональных действий. Подчас множество согласований и «маршрутов» движения документов, дублирование мешают федеральным и региональным органам реально влиять на уровень деятельности учреждений, организаций и предприятий и, соответственно, на уровень экономического и социального развития в центре и на местах. А ведь это главное.

Всегда важен эффективный контроль на всех уровнях управления, позволяющий устранять отклонения и нарушения законности [4]. Не случайно был принят Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и ин-

дивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», анализ реализации которого свидетельствует о «сбоях» в действиях публичных органов.

Подвижный финиш управленческой деятельности – достижение высоких конечных результатов – оценивается с помощью системы показателей [3]. К достижению высоких показателей ведут усилия всех субъектов управления и хозяйствования.

И здесь подчеркнем: не только воздействие «сверху» приносит результаты. Подчас больший эффект дают поддержка и обобщение регионального и местного опыта, его «узаконение». Источником «узаконения» могут быть инициативы и предложения «снизу», правила саморегулирования. Вышестоящим органам нужно видеть всю картину управления. Очень важен правотворческий и правоприменительный опыт на уровне бизнес-структур, учреждений и организаций. Его использование не позволяет применять жесткий командный стиль управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. М.: Статут, 2011. – 320 с.
2. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М.: Европроект, 2006. – 352 с.
3. Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А. Измерение прогресса. М.: Наука, 2010. – 272 с.
4. Правовое регулирование государственного контроля. / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Издательство «Анкил», 2012. – 480 с.
5. Сулакшина С.С., Багдасарян В.Э., Колесник И.Ю., Куропаткина О.В., Макурина Л.А., Нетесова М.С. Партийная и политическая система России и государственное управление. М.: Научный эксперт, 2010. Электронный ресурс: http://www.umk.virmk.ru/studvЛ/МК/LITERA/Partiinaya_i_politicheskaya_sistema.pdf (дата обращения: 30.10.2013).
6. Тихомиров Ю.А. Государство. М.: Норма-Инфра. – М., 2013. – 320 с.
7. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. – 485 с.