

## **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

В 1993 г. Конституция РФ впервые закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя России. В ст. 12 Конституции говорится, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В Конституции также закрепляются организационные, экономические и финансовые основы местного самоуправления. Эффективность системы взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления зависит от адекватного ее закрепления в правовых нормах.

Развитие современного законодательства в сфере местного самоуправления фактически началось после принятия Федерального Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 28 августа 1995 года. Однако федеральные законы по сей день не закрепляют правовые основы механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, порядок передачи материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных полномочий, форм и методов контроля за их реализацией.

Закон Воронежской области "О местном самоуправлении в Воронежской области" был принят еще в 1994 году, до федерального законодательного акта. С принятием федерального закона его пришлось приводить в соответствие, дорабатывать, внося изменения. Этот процесс продолжается, областная Дума возвращается к работе над Законом практически ежегодно. В последней редакции он был одобрен в 1999 г.

Большинство региональных правовых актов сводились к дублированию федерального законодательства. Положения, затрагиваю-

щие муниципальные органы управления, включались во многие областные законы, например, Закон "О бюджетном процессе в Воронежской области" от 19 октября 1995 г. Однако, несмотря на включения частных статей в общие правовые акты, ряд самостоятельных законов (уже 28 сентября 1995 г. был принят Закон "О порядке государственной регистрации Уставов о местном самоуправлении муниципальных образований в Воронежской области"), остаются значительные лакуны в правовом регулировании системы как самого муниципального управления, так и их взаимодействия с государственными органами власти.

Необходимо учитывать, что формирование структуры муниципальных образований Воронежской области (как и большинства других субъектов Российской Федерации) обусловлено сложившимся при советской власти административно-территориальным устройством. Такой характер муниципального устройства накладывает свой отпечаток на тип муниципальных органов и на систему взаимодействия их с государственной властью.

На сегодняшний день известны три вида муниципальной власти. Первый - административная власть, когда местные органы государственной власти и их должностные лица непосредственно назначаются самой государственной властью. Второй - полное местное самоуправление, т.е. право граждан территории на самостоятельное решение вопросов, отнесенных к ведению территориального образования, включая право на самостоятельное формирование органов местной власти. Третий - смешанная форма, когда в управлении территорией устанавливается некоторое "двоевластие", она управляется как государственными органами, так и органами самоуправления. Обычно в этих случаях одна ветвь власти формируется гражданами, а вторая назначается государственной властью "сверху". Недостаток третьего вида состоит, прежде всего, в том, что такая власть слишком легко трансформируется в государственную. Граждане данного образования теряют фактическую возможность выражать свои интересы через демократические процедуры.

Специфика муниципальных органов усложняет и регулирование разграничения полномочий между государственной и муниципальной властью. Процесс становления механизмов этого регулирования сегодня охватывает всю Россию. Без сомнения, процесс формирования новых взаимоотношений в государстве достаточно сложен и дли-

телен. Однако, сегодняшние политические условия - близость выборов в Государственную Думу РФ, развернувшаяся на этом фоне борьба за властные и финансовые ресурсы - позволяет выявить реальные слабости законодательства в этой сфере.

Усиление центробежных тенденций на местах, пробелы в правовых актах способствуют развитию тенденции доминирования органов государственной власти над муниципальными образованиями, к расширению предмета их ведения на вопросы, относящиеся к компетенции местного самоуправления. Сильная децентрализация власти, передача органами государственной власти слишком большого объема полномочий и ответственности на местный уровень порождает сепаратизм и ведет к разрушению целостности государства. В то же время, чрезмерная централизация, сосредоточение основных властных функций и полномочий у государственных органов власти способствует проявлениям авторитарной тенденции. Любые крайности негативно влияют на решение конкретных задач, стоящих перед обществом, препятствуют эффективному управлению. Оптимальное сочетание этих тенденций должно обеспечить развитие общества.

Эти тенденции проявляются во взаимоотношениях между двумя структурами - органами государственной власти и местного самоуправления. В Законе "О местном самоуправлении Воронежской области" ст. 4 и ст. 53 посвящены вопросам регулирования этих взаимоотношений. В ст. 53 даются формы государственного регулирования местного самоуправления, включая принятие законов и иных нормативных актов; контроль со стороны государственных органов, передавших свои полномочия органам местного самоуправления, за осуществлением этих полномочий; рассмотрение дел в суде и прокурорский надзор.

Внимание государственной власти в области к проблемам местного самоуправления в последнее время усилилось. В мае 1999 года был принят Закон "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Воронежской области и органами местного самоуправления". Существенных изменений в связи с принятием данного правового акта не произошло. Однако усилилось внимание к финансовым вопросам, компетенция властных органов по тем или иным вопросам поставлена в зависимость от наполняемости бюджета. При этом дотации со сторо-

ны области в местный бюджет увеличивают зависимость муниципальной власти от государственной.

Такое внимание со стороны областной власти (как законодательной, так и исполнительной) к муниципальной объясняется несколькими факторами. Во-первых, это желание подобрать под себя максимальное возможное количество ресурсов, во-вторых, реальные возможности это сделать из-за отсутствия в законах необходимых статей, в-третьих, внутриэлитные конфликты среди представителей муниципальных образований и разных ветвей власти.

В Воронежской области примером может служить латентный конфликт между двумя группировками в городском муниципальном Совете города Воронежа, с конца апреля 1999 года перешедший в открытую фазу, что фактически парализовало работу городской власти.

В областном Законе "О местном самоуправлении в Воронежской области" предусмотрено 4 варианта замещения должности главы муниципального образования:

1. Глава муниципального образования избирается непосредственно населением и вправе являться главой администрации.

2. Глава избирается непосредственно населением и вправе председательствовать на заседаниях представительного органа, иметь право голоса наравне с депутатами. Глава администрации назначается представительным органом.

3. Глава избирается представительным органом из состава депутатов и вправе являться председателем представительного органа. Глава администрации назначается представительным органом.

4. Глава избирается непосредственно населением и вправе являться главой администрации, а также председателем представительного органа (для муниципальных образований второго вида: город в составе района, село, сельсовет).

Возможность двойного толкования Закона привела к ситуации, когда после выборов городского муниципального Совета из числа депутатов был избран мэр города А. Цапин и несколько его заместителей, сохранивших при этом депутатские мандаты. В апреле довольно значительная группа депутатов на заседании Совета приняла решение лишить шестерых "совмещенцев" депутатских мандатов, и, получив перевес голосов, снять А. Цапина с поста мэра, назначив нового - В. Кочергина. Такие действия были опротестованы прокурором, по-

сколько нарушали законодательство. В свою очередь "цапинцы" тоже нарушили ряд правовых положений. В результате Малый Совет раскололся на две части, его работа была парализована.

Областная власть активно вмешалась в этот конфликт. Губернатор И. Шабанов постарался сыграть роль "миротворца", при этом стремясь перехватить как можно больше административных ресурсов в ходе подготовки закона "О выборах органов местного самоуправления". Его аппарат разослал по всем местным органам власти, социальным службам письмо, где предлагалось назначать областной (государственной) властью руководителей местных органов власти. Правда, эта инициатива почти не нашла сторонников среди представителей муниципальных образований. Поправка подобного содержания была предложена и на обсуждение депутатам областной Думы, однако, и здесь она не прошла. Однако у администрации области еще остались возможности вмешаться в ход обсуждения этого закона.

Попытки включения местного самоуправления в систему государственной власти путем создания и укрепления "исполнительной вертикали" предпринимаются постоянно. Наиболее часто областное руководство выступает с инициативой назначения глав исполнительной власти в муниципальных образованиях.

Эксперимент с различными моделями замещения главы местной администрации был проведен в г. Нововоронеже. Там опробовались три модели замещения должности главы администрации города: всенародные выборы мэра, избрание из числа депутатов муниципального Совета и избрание по конкурсу. Результаты такого опыта показали, что существенной разницы для муниципального образования от способа замещения должности мэра не наблюдается. Наибольшую роль играют личные качества и элитные связи.

Если рассматривать взаимоотношения между такими территориями, как Воронежская область и город Воронеж, то взаимоотношения государственной и муниципальной власти строятся скорее по принципу личных отношений, чем на правовых основах. Это мешает становлению институциональной системы взаимодействия двух органов власти, усложняет процесс управления муниципальными образованиями, компрометирует государственные структуры власти (что подтверждается данными опросов общественного мнения).

Сильный элемент личностных отношений в системе "органы государственной - органы муниципальной власти" обусловлен не только взаимодействием элит, но и пробелами в законодательной сфере, которые стимулируют развитие такого рода взаимодействий.

Отсутствие четкой правовой регламентации предметов ведения и полномочий муниципальной власти является серьезным препятствием на пути развития местного самоуправления в России. В Федеральном Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" разграничение предметов ведения этих властных органов дается умозрительно. Согласно ст. 6 Закона, к "вопросам местного значения" отнесены и сферы, фактически находящиеся в совместном управлении государственной власти и местного самоуправления. Эта юридическая неопределенность в значительной мере породила ситуацию, когда на местное самоуправление были возложены значительные обязанности и ответственность в социальной сфере, не подкрепленные реальными финансовыми возможностями, несбалансированные необходимыми правами и гарантиями. На самом деле в некоторых случаях сложно найти грань между компетенцией даже не регионального, а федерального и муниципального уровня. Например, вопросы теплоснабжения относятся к ведению муниципалитетов, а контроль над деятельностью атомных станций осуществляется федеральными структурами. В случае, когда теплоснабжение города зависит исключительно от работы атомной станции, вопросы компетенции двух уровней власти переплетаются. (Пример г. Нововоронежа.) В конкретной практике таких вопросов возникает немало.

Разграничение предметов ведения не всегда способствует разрешению конкретных вопросов, стоящих перед органами местного самоуправления. Выходом из такой ситуации могло бы послужить введение в законодательные акты понятия "вопросы совместного ведения". К сожалению, на федеральном уровне в законодательстве такого понятия нет, и это усложняет работу на местах. В Свердловской области пытались законодательно закрепить совместную компетенцию, но суд отменил действие данных положений. В реальной же практике совместное ведение определенных вопросов возникает, но из-за отсутствия законодательного регулирования такие взаимоотношения переходят в разряд отношений, носящих сильный личностный харак-

тер, и возможности договариваться зависят от межэлитных взаимоотношений и договоренностей конкретных лиц.

Теоретически возможна передача отдельных полномочий как государственными органами власти органам местного самоуправления, так и муниципальными образованиями органам государственной власти. Такая передача косвенно вытекает из п. 4 Европейской Хартии "О местном самоуправлении". Эта процедура прямо не предусмотрена федеральным законодательством, но и не запрещена им. Условием такой передачи может являться добровольное соглашение органов государственной власти и местного самоуправления. Передача полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения органам государственной власти должна осуществляться в интересах населения и при невозможности (неэффективности) исполнения этих полномочий местными органами власти.

В областном Законе "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Воронежской области и органами местного самоуправления" предусмотрена такая процедура. Однако сложности возникают при регулировании финансовых отношений. Наделение муниципалитетов отдельными государственными полномочиями должно сопровождаться по закону передачей ресурсов. Однако, на деле получается только передача полномочий и обязанностей при неизменности бюджета. Необеспеченность ресурсами влечет за собой неисполнение взятых обязательств, такая политика подрывает авторитет органов местного самоуправления. В отличие от этого, процесс передачи полномочий от муниципальных образований государственным структурам по закону и на практике сопровождается передачей и определенных ресурсов. В данной ситуации изъятие финансовых и материальных ресурсов у местных органов значительно легче обеспечивается, чем обратный процесс. Фактически увеличение процента налоговых отчислений в федеральный и региональный бюджет, сокращение источников пополнения местных бюджетов усиливает не только финансовую зависимость муниципальных образований от государственных органов, но и политическую.

Подобная зависимость нарушает основы взаимодействия разных уровней власти в качестве самостоятельных органов, имеющих свои полномочия и компетенции, ставит их в зависимость от таких

факторов, как личные отношения руководителей и представителей местных элитных групп, уровень экономического развития региона, заинтересованность федеральной власти в решении актуальных задач в регионе и т. д.

Институционализировать взаимоотношения можно только путем коррекции самой модели местного самоуправления и закрепления ее в федеральном законодательстве. Достижение оптимального разделения компетенции государственной и муниципальной власти, а также их конструктивного взаимодействия должно обеспечивать баланс интересов как государства в целом, так и местных сообществ. Решение этого вопроса на институциональном уровне будет способствовать формированию гражданского общества в России.