

Доклад Бокоева Кенжебека Сатымкуловича,

депутата Жогорку Кенеша КР, председателя Комитета по законности, правопорядку и борьбе с преступностью ЖК КР

г. Бишкек

13 марта 2015 г.

Уважаемые участники международной конференции!

Уважаемые гости!

Прежде всего, хочу поблагодарить организаторов за приглашение и за предоставленную возможность выступить с докладом на этой конференции!

Тема моего доклада:

«Взаимодействие местного самоуправления и контрольно-надзорных государственных органов. Рамки контроля государства за местным самоуправлением».

Я убежден, что сегодняшняя конференция даст важный и нужный импульс развитию местного самоуправления в Кыргызстане, станет ключевой площадкой для обсуждения насущных вопросов в области местного самоуправления и выработки профессиональных, взвешенных решений.

Одно из таких решений требуется принять в сфере контроля и надзора государства за органами МСУ. Практически на каждой встрече представители органов МСУ говорят о несистемном, хаотичном, часто необоснованном процессе проведения проверок со стороны контрольно-надзорных государственных органов. Отмечают многочисленность проверок и их дублирование, отсутствие четких процедур и регламентов, неопределенность сроков проверок, а также наличие злоупотреблений со стороны недобросовестных проверяющих.

Актуальность данной проблемы не вызывает никого сомнения. Сегодня мне хотелось бы остановиться на основных причинах возникновения этой проблемы в нашей стране и предложить свои рекомендации по его разрешению.

Безусловно, хаотичной системе проверок органов МСУ сегодня требуется уделить особое внимание, назрела необходимость совершенствования, упорядочения и законодательного урегулирования проверок органов МСУ, ибо последствия этой хаотичной системы обретают все более острый негативный характер.

Основные причины наболевшей проблемы в сфере осуществления проверок органов МСУ, на мой взгляд, обусловлены следующими факторами:

1) отсутствие единого законодательно регламентированного порядка проведения проверок органов МСУ;

2) необоснованное расширение круга функций и полномочий органов МСУ;

3) отсутствие тесного взаимодействия государственных органов с органами МСУ, направленного на установление превентивных мер по недопущению нарушений законодательства;

4) слабый потенциал кадрового состава органов МСУ.

Рассмотрим эти факторы подробнее.

1. Отсутствие единого законодательно регламентированного порядка проведения проверок органов МСУ

Местное самоуправление не должно страдать от административного давления контрольно-надзорных органов. Чрезмерное количество проверок и запросов, в отдельных случаях формальных проводимых «для галочки», существенно осложняет работу органов местного самоуправления. Вместо того, чтобы выполнять свои прямые обязанности, работники муниципалитетов тратят огромное количество времени на проверяющие органы,

составление ответов на их обращения и запросы, включая частые выезды в районные, областные учреждения госорганов.

Избыточное внимание к деятельности органов местного самоуправления уделяется такими государственными органами, как:

- прокуратура;
- счетная палата КР;
- антикоррупционная служба Государственного комитета национальной безопасности;
- органы внутренних дел;
- государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве КР (финансовая полиция);
- государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР;
- государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР;
- районная государственная администрация, и другие.

Конечно, следует помнить, что контрольно-надзорные органы выполняют очень важную функцию, и они обязаны постоянно и качественно осуществлять свои функции, особенно когда дело касается жизни и здоровья, безопасности граждан. Однако контрольная деятельность не должна тормозить работу органов МСУ. Формальный подход, который нередко ориентирован на количественные показатели и применение штрафных санкций, не всегда является эффективным методом и, главное, не приводит к повышению качества муниципальных услуг.

В практике бывают случаи, когда ряд представителей государственных органов осуществляют проверку органов МСУ одновременно, или по очереди, с небольшим перерывом. Естественно, такая ситуация говорит об отсутствии единых и понятных правил взаимодействия между проверяющими органами и органами МСУ, а также между самими контрольно-надзорными государственными органами. Так происходит из-за того, что проверки в отношении муниципалитетов регулируются разными отраслевыми законами и ведомственными актами и никак не координируются между собой.

Частые проверки даже влияют на кадровые вопросы, заставляют глав муниципалитетов уходить в отставку, не говоря о том, что такая ситуация становится причиной текучести кадров в муниципалитетах.

Следовало бы тщательно проанализировать и понять глубину ситуации, насколько проводимые проверки органов МСУ эффективны, несут ли они положительные изменения, предусматривают ли они превентивные меры, устраняют ли они нарушения законодательства или все эти проверки создают лишь иллюзию «бурной деятельности» государственных органов. В отношении коррупции в мире есть «золотое правило» - бороться с ней нужно только в том случае, если стоимость расходов на борьбу с коррупцией не превышает экономического ущерба от самой коррупции. Это справедливо и в отношении проверок. Проводить их имеет смысл только в том случае, если экономический эффект от проверок выше, чем расходы на эти проверки. Никто не считал экономический эффект от контрольно-надзорной деятельности государства за органами МСУ, но сделать это необходимо, чтобы понять, не тратим ли мы в пустую государственные средства на сотни проверяющих, ежедневно «копающих» в органах местного самоуправления по всей стране.

Данная проблема ярко отражена в пункте 2.5. Национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013-2017 годы, утвержденная Указом Президента КР 21 января 2013 года, «Сегодняшнее состояние правоохранительной и правоприменительной систем свидетельствует о том, что они не способны противостоять коррупции, поскольку пока еще сами зачастую являются ее субъектом.

Вместе с тем бороться с коррупцией исключительно методами и средствами правоохранительных и специальных органов - значит бороться только с последствиями, но не с причинами, порождающими это социальное зло».

Фактически за последние годы количество проверок органов МСУ возросло в два раза после того, как субъекты предпринимательства законодательно были защищены от несистемных проверок.

Так, после вступления в силу Закона КР «О порядке проведения субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года, количество проверок субъектов предпринимательства намного снизилось. Поскольку вышеназванный закон четко установил правила проведения проверок субъектов предпринимательства, даже определил исчерпывающий перечень госорганов, уполномоченных осуществлять проверку субъектов предпринимательства.

Кроме этого, круг госорганов, уполномоченных осуществлять проверки субъектов предпринимательства был еще усечен с принятием новой редакции Конституции КР от 27 июня 2010 года. Если ранее органы прокуратуры осуществляли надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов за всеми субъектами, независимо от форм собственности, то новая редакция Конституции КР, позволяет органам прокуратуры осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законов, только:

- 1) органами исполнительной власти,
- 2) органами МСУ,
- 3) и их должностными лицами.

Субъекты предпринимательства согласно новой редакции Конституции КР вышли из под контроля надзорных органов.

Однако на практике появились другие «крайности», контрольно-надзорные органы повернулись в другую сторону и стали активнее проверять органы местного самоуправления, т.е., перекинули все свои силы на органы МСУ. Например, у районных прокуроров в поле зрения надзора остаются только государственные и муниципальные служащие, а именно: аппарат акимата, 5-6 территориальных подразделений государственных органов и в основном от 8 до 15 органов МСУ, расположенных в данном районе.

Я не предлагаю отменить контроль за деятельностью органов МСУ, однако методы этого контроля предлагаю четко систематизировать и упорядочить. На мой взгляд, необходимо внести в базовые законы местного самоуправления поправки, или по аналогии с Законом КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», разработать отдельный закон, упорядочивающий проведение проверок органов МСУ.

*В новом законе должны быть четко установлены требования к периодичности и порядку проведения **плановых и внеплановых** проверок с механизмом обжалования результатов проверок, с определением исчерпывающего перечня контрольно-надзорных органов, уполномоченных осуществлять проверки органов МСУ.*

2. Необоснованное расширение круга функций и полномочий органов МСУ

Хочу обратить ваше внимание на другой, не менее важный вопрос – количество функций и полномочий, исполняемых органами МСУ в настоящее время. Их можно разделить на четыре основные группы, это:

- 1) полномочия органов МСУ по решению вопросов местного значения и оказанию муниципальных услуг;
- 2) полномочия органов МСУ по исполнению делегированных государственных полномочий и предоставлению государственных услуг;
- 3) полномочия органов МСУ по оказанию содействия государственным органам в реализации государственных программ;
- 4) полномочия органов МСУ по исполнению отдельных поручений государственных органов во исполнение отраслевого законодательства.

Если любое министерство осуществляет четко установленную отраслевым законодательством деятельность, которая касается исключительно его отрасли, тогда как органы МСУ, соприкасясь с деятельностью каждого министерства, государственного агентства или службы, осуществляют собственные функции и функции государственных органов, закрепленные в отраслевом законодательстве также и за органами МСУ.

Такое законодательно необоснованное расширение круга функций и полномочий органов МСУ естественно становится одной из главных причин многочисленности проверок органов МСУ. Поэтому в силу исполнения собственных функций и достаточно большого количества государственных полномочий деятельность, органы МСУ постоянно становится объектом проверки со стороны различных контрольно-надзорных государственных органов.

В данном случае, считаю необходимым ускорить процесс разграничения функций и полномочий государственных органов и органов МСУ, а также при возможности установить в законодательстве перечень основных положений по которым будут осуществляется проверки органов МСУ уполномоченными государственными органами.

3. Отсутствие тесного взаимодействия государственных органов с органами МСУ, направленного на установление превентивных мер по недопущению нарушений законодательства

Одним из важнейших резервов повышения эффективности работы по обеспечению законности в сфере МСУ является более тесное взаимодействие органов МСУ с контрольно-надзорными государственными органами, направленное на использование превентивных мер.

Тесные взаимоотношения органов МСУ с контрольно-надзорными органами, направленные на совместные профилактические мероприятия, позволят не только выявлять нарушения в сфере деятельности органов МСУ, но и создадут условия не допускать их впредь.

Могу ответственно заявить, что за последние 20 лет я ни разу не увидел со стороны контрольно-надзорных органов инициатив по установлению конструктивного взаимодействия с органами МСУ, направленного на применение превентивных мер по обеспечению соблюдения законности в сфере МСУ. Сегодня для органов местного самоуправления проверки стали одной из самых серьезных проблем, пожалуй, такой же серьезной, как нехватка средств в местных бюджетах или отсутствие квалифицированных муниципальных кадров. В органах МСУ немало опытных руководителей и муниципальных служащих, которые искренне стремятся обеспечить развитие своих городов и сел, повышать качество жизни граждан. Но, к большому сожалению они не находят взаимопонимания и поддержки у надзорных и проверяющих органов.

Главная цель взаимодействия контрольно-надзорных государственных органов с органами МСУ должна заключаться в предостережении от нарушения законодательства и установлении конструктивного диалога между проверяющими и проверяемыми органами.

В случае установления такого взаимодействия органы МСУ получили бы возможность открыто, конструктивно, в формате двустороннего диалога обсудить все стороны и факторы, способствующие появлению нарушений законодательства, сформировались бы доверительные отношения, появилась бы возможность получения консультаций и разъяснений по отдельным нормам законодательства.

Такие формы взаимодействия могли бы стать полезным и для представителей проверяющих государственных органов, которые могли бы получить обратную связь в отношении пробелов в законодательстве, двоякой интерпретации тех или иных норм и других проблем, связанных с причинами нарушения законодательства. И, самое главное, снят был бы ярлык «карательного органа» с контрольно-надзорных государственных органов.

Конечно, в идеале, понимание государственными органами необходимости использования превентивных мер, построения конструктивных партнерских

взаимоотношений, повысило бы соблюдение законодательства и снизило бы уровень нарушений законодательства органами МСУ. К сожалению, в реальности контрольно-надзорные государственные органы не стремятся к партнерским отношениям с органами МСУ, возможно, рассчитывают на другие блага или стремятся показать количественный результат, превращая работу с местным самоуправлением в погоню за количеством выявленных нарушений.

Я убежден, что государственная политика в данном случае должна быть в первую очередь направлена на предупреждение, предотвращение нарушений законодательства в сфере МСУ, а не наоборот. Нужно не просто упорядочить контрольно-надзорную деятельность, самое главное, нужно переориентировать проверяющие органы на использование превентивных мер и осуществление комплексных мероприятий по улучшению ситуации на местах. Необходимо уйти от практики оценки деятельности контрольно-надзорных органов по количественным показателям проведенных проверок, выданных предписаний и возбужденных дел о правонарушениях и преступлениях.

4. Слабый потенциал кадрового состава органов МСУ

Не отрицаю, что органы МСУ в силу слабости своего потенциала зачастую допускают нарушения законодательства. Представители органов МСУ не в полной мере знают права и обязанности проверяющих, но и не пытаются узнавать о них.

Законные требования о предоставлении необходимых документов, подтверждающих право на проведение проверки, вызывают необоснованную негативную реакцию у представителей государственных органов. Более того, процесс проверок выглядит односторонним, где проверяющая сторона обладает большими правами по отношению к проверяемому должностному лицу или органу.

Существует устойчивая тенденция, когда проверяющие выступают в качестве лица морально и психологически подавляющего муниципального служащего, знание прав и обязанностей, нормативных правовых актов не является доминирующим фактором, а в определенных ситуациях усугубляет положение проверяемых и порождает негативные продукты взаимодействия, такие как нарушение этики, подлог, коррупцию, подкуп.

К характерным трудностям при осуществлении проверок муниципальные служащие относят два существенных фактора:

- нарушение этических норм государственного служащего некоторыми проверяющими. Это выражается в незаконных требованиях повышенного внимания к своей персоне: обеспечение транспортом, питанием, иными расходами при нахождении в муниципалитете, а также в превышении законных полномочий и злоупотреблении – попыток оказания давления и вымогательстве;

- нерациональное и неэффективное распределение сроков и времени на проверки, что влечет необоснованные затраты трудового времени муниципального служащего.

Со своей стороны, представители проверяющих органов отмечают, что при осуществлении проверок сталкиваются тоже трудностями, такими как:

- непонимание и неисполнение возложенных функций и полномочий сотрудниками органов МСУ;

- незнание законов, других нормативных правовых актов КР,

- недостаток квалифицированных специалистов в органах МСУ,

- нежелание сотрудничать с проверяющими органами (уклонение от встреч руководителя, занятость сотрудников органов МСУ);

- не законопослушность граждан (проверяемых), которые например не реагируют на повестки, и др.

Разрешение споров и конфликтов с проверяющими при проведении проверок и согласования результатов, свидетельствует о том, что большинство их разрешается на месте без использования законных прав и норм, закрепленных в законодательстве. Это демонстрирует проявление принципа самосохранения, нежелания портить отношения с

проверяющими органами, что может негативно проявиться в ближайшем будущем. Фактически примеры опротестования и несогласия с результатами проверок минимальны.

Вся эта ситуация усугубляется низкой квалификацией и слабыми знаниями муниципальными служащими нормативных правовых актов, отсутствием достаточного внимания со стороны уполномоченных государственных органов по повышению потенциала муниципальных служащих и руководителей органов МСУ.

Незнание и неумение применять нормы регулирующие права и обязанности, в конечном итоге порождают злоупотребления и поиск собственной выгоды в ходе проверок со стороны отдельных государственных служащих, подмену государственных интересов собственными.

Назрела пора сказать правду и изменить сложившуюся ситуацию.

Спасибо за внимание!