Литература

1. Филиппов А.Ф. Наблюдатель империи // Вопросы социологии. 1992. Т. 1. № 1.
2. Филиппов А.Ф. Тотальная мобилизация имперской элиты // Агентство политических новостей АПН http://www.apn.ru/
3. Филиппов А.Ф. Империя живет, пока есть представление об имперской миссии // 2005. Политический журнал. № 24. 7 июля / http://www.politjournal.ru/
4. Дроговоз И.Г. Танковый меч страны Советов. – М.: АСТ, Мн.: Харвест, 2003.
5. Кнабе Г.С. Закат империй. Семинар // Восток. 1991. № 4.
6. Каспэ С.И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика – М.: РОССПЭН, 2001.
7. Каспэ С.И. Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма. М.: Московская школа политических исследований, 2008.
8. Фельдман Д.М. Россия и Восточная Европа: от «холодной войны» к новому мировому порядку // Революция 1989 года в странах Центральной (Восточной) Европы: Взгляд через десятилетие. М., 2001.
9. Уткин А. И. Американская империя. – М.: ЭКСМО, 2003.
10. Переслегин С.Б. Самоучитель игры на «мировой шахматной доске»: основные понятия геополитики // Классика геополитики, XIX век: Сб. М., 2003.
11. Дугин А.Г. Четвёртая политическая теория. // Портал «Центр консервативных технологий» http://konservatizm.org/
12. Дугин А.Г. Радикальный субъект и его дубль. – М.: «Евразийское движение», 2009.
13. Бабурин С.А. Империя как состояние государства // Национальные интересы. 2009. № 1.
14. Бабурин С.А. Мир империй: территория государства и мировой порядок. – М.: Магистр Инфра-М. 2010
15. Бабурин С.Н. Динамика Империй // Государство. 2005. № 5.
16. Владимиров А.И. Этюд девятнадцатый. Россия как новая Империя // Официальный сайт http://www.kadet.ru/lichno/vlad_v/vlad_in.htm
17. Гатагова Л.С. Империя: идентификация проблемы // Исторические исследования в России. Тенденции последних лет. М., 1996.
18. Яковенко И.Г. От империи к национальному государству. (Попытка концептуализации процесса) // Полис. 1996. № 6.
19. Фурман Д.Е. О будущем “постсоветского пространства” // Свободная мысль. 1996. № 6.

УДК 352.07

Шустов В.Г.

Эффективность местного самоуправления – основная задача политической реформы в Российской Федерации

Статья посвящена основной задаче политической реформы – созданию эффективного местного самоуправления. Выделены основные критерии эффективности. Проведён политико-правовой анализ законодательства по новому институту оценки эффективности деятельности органов публичной власти и предложен механизм его совершенствования.

Ключевые слова: муниципальная реформа, местное самоуправление, эффективность, критерии эффективности, легитимность.

В экономико-математическом словаре дано следующее определение: «Эффективность [efficiency, effectiveness] – одно из наиболее общих экономических понятий, не имеющих пока, по-видимому, общепризнанного определения. По нашему мнению, это одна из возможных характеристик качества некоторой системы, в частности, экономической, а именно её характеристика с точки зрения соотношения затрат и результатов функционирования системы» [1, с. 520]. Термин «эффективность» определяется как относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение результата к затратам, расходам, обеспечившим его получение. Эффективность опирается на две составляющие: затраты (ресурсы, средства, издержки) и результат (цель, задача). Высокая эффективность публичной власти может даже стать предпосылкой повышения её легитимности, а низкая – подорвать её, в этом состоит диалектика эффективности и легитимности власти. Исследуем роль нового института оценки эффективности деятельности местного самоуправления в муниципальной реформе.

Для публичной власти эффективность определяется проведением в жизнь компетентных властных решений с наименьшими затратами и издержками в максимально короткие сроки. Через инструментальную оценку деятельности публичной власти и можно определить критерии эффективности, которые формируются вокруг основных концептуальных понятий: действенность, экономичность, качество. Учёные А.С. Панарин, М.А. Василик, О.Ф. Шабров выделяли собственные критерии эффективности власти, в сгруппированном виде их можно представить следующим образом:

– достаточность оснований власти и эффективность её ресурсов;

– рациональность вертикальной и горизонтальной структур власти;

– эффективный, действенный, своевременный контроль за выполнением распоряжений властных структур;

– организационно-техническое и кадровое обеспечение учёта и анализа властных распоряжений;

– наличие действенной системы санкций, применяемых к объекту власти в случае невыполнения им властного приказа;

– эффективная система самоконтроля власти;

– авторитет власти;

– этическая, нормативная оценка деятельности власти со стороны населения.

По нашему мнению, этот перечень необходимо дополнить ещё одним критерием эффективности – степенью вовлечённости местного сообщества в принятие публичных решений и доведении их до реализации. Критерии эффективности должны опираться на конкретные полномочия публичной власти, соответственно должно быть чёткое разграничение полномочий между различными уровнями публичной власти, основанное на базовых принципах субсидиарности и комплиментарности: «Одной из основных целей реформы местного самоуправления и федеративных отношений являлось чёткое разграничение полномочий между уровнями публичной власти» [2, с. 23]. Прошло уже больше десяти лет с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее Федеральный закон №131), а порядка в разграничении полномочий нет и эта огромная проблема всей муниципальной реформы. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ в 2013 году отмечал: «Объём ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой» [3]. Президентом РФ поставлена конкретная задача в 2014 году – провести инвентаризацию полномочий муниципального уровня с позиции их эффективного исполнения. Необходимо отметить, что эффективность местного самоуправления должна рассматриваться как деятельность тех субъектов права, на которые законодательно возложена

обязанность по решению вопросов местного значения. К таким участникам муниципально-правовых отношений относятся:

– органы местного самоуправления, непосредственно ответственные за решение вопросов местного значения и осуществление переданных государственных полномочий;

– местные жители и институты местного сообщества, которые реализуют свои права через формы непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления;

– органы государственной власти, реализующие задачи по проведению государственной политики в сфере местного самоуправления.

Поэтому эффективность деятельности органов местного самоуправления напрямую зависит от слаженности действий всех этих участников. В 2007 году Федеральный закон №131 был дополнен статьёй 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления», в соответствии с которой в порядке, определяемом Президентом РФ, осуществляется утверждение перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Практическая реализация этой статьи началась только в 2008 г., когда был подписан Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [4]. В этом указе был утверждён перечень из 30 показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления данных видов муниципальных образований. В развитие данного указа было принято Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. №1313-р «О реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». В Распоряжении Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. №1313-р показатели для оценки эффективности были сгруппированы по направлениям: экономическое развитие, здравоохранение и здоровье населения, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, физическая культура и спорт, жилищно-коммунальное хозяйство, муниципальное управление. Подобная группировка соответствует основным сферам ответственности органов местного самоуправления. Дополнительный перечень составлял уже 74 показателя. При этом их количество постепенно росло и охватывало всё новые аспекты деятельности органов местного самоуправления. В 2010 г. Указ Президента РФ был дополнен двумя показателями, характеризующими эффективность использования энергетических ресурсов. Был существенно расширен и перечень показателей, включённых в распоряжение Правительства РФ, в частности, в него вошли показатели, характеризующие инвестиционную привлекательность территорий, был расширен круг показателей, характеризующих развитие малого и среднего предпринимательства и т.д. Такое количество оценочных показателей не могут показать реальную картину эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Анализ перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о наличии некоторой разобщённости между показателями и полномочиями органов местного самоуправления. В Указе Президента РФ 4 показателя были связаны с медицинским обслуживанием населения, но у местного уровня власти в полномочиях только закреплено оказание первой медицинской помощи. Федеральным законом от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта РФ отнесена организация оказания медицинской помощи на территории субъекта РФ в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи. 23 декабря 2008 г. был принят Закон Республики Адыгея № 225 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Адыгея в сфере здравоохранения». В со-

ответствии с ним полномочия по организации оказания медицинской помощи на территории муниципального района и городского округа в соответствии с программой государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи в Республике Адыгея передавались на муниципальный уровень. 22 ноября 2011 г. был принят Закон Республики Адыгея №51, в соответствии с ним эти полномочия в сфере здравоохранения осуществляются органами местного самоуправления только до 31 декабря 2012 г. Эти полномочия были переданы, а теперь они возвращены на уровень субъекта. Как можно оценивать муниципальный уровень по этим критериям, если они не являются вопросами местного значения?

В Указе Президента РФ было два показателя по дошкольной образовательной услуге. Муниципальный уровень без федеральной (региональной) поддержки не может обеспечить местных жителей местами в дошкольных образовательных учреждениях. Поэтому оценить по этим показателям местный уровень власти невозможно.

В Распоряжении Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. №1313-р «О реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» установлено 7 показателей по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанные с эффективным использованием земельных участков. В некоторых субъектах Федерации приняты законы о распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в административных центрах субъектов Федерации. Это временное положение, которое предусмотрено Федеральным законом 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса РФ». Ассоциация муниципальных образований РФ неоднократно выступала с предложением запретить пользоваться субъектам РФ этим механизмом и возвратить органам местного самоуправления городов – административных центров субъектов РФ полномочия по распоряжению земельными участками в полном объёме: «… должно быть отменено исключение, позволяющее органам государственной власти субъектов РФ распоряжаться земельными ресурсами в столицах (административных центрах) этих субъектов» [5, с. 14]. В Адыгее 27 февраля 2008 года был принят Закон Республики Адыгея №153 «О распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в столице Республики Адыгея – городе Майкопе» [6]. В соответствии с ним почти 2/3 земель муниципального образования «Город Майкоп» попали под действие этого закона. Теперь местная власть управляет только 1/3 земель на своей территории. Как можно в таких условиях оценить эффективность использования земельных участков?

С учётом ещё и региональных составляющих оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления составляла уже более 100 показателей. Например, в 2011 г. в Республике Адыгея оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществлялась по 153 показателям. Такое количество показателей не могло обеспечить качественной оценки результатов деятельности органов местного самоуправления, так как многие из этих показателей не опирались на вопросы местного значения.

2 апреля 2009 года был принят Указ Президента Республики Адыгея № 24 «Об организации проведения социологических опросов по определению уровня оценки населением результатов деятельности органов местного самоуправления городских округов (муниципальных районов)» [7], в соответствии с этим указом организация проведения социологического опроса осуществляется Комитетом Республики Адыгея по взаимодействию с органами местного самоуправления. У региональных органов государственной власти появился действенный механизм влияния на местное самоуправление, в том числе и с помощью политических манипуляций. Сегодня в большинстве субъектов республик Юга России проведение социологических опросов в рамках оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется структурными подразделениями органов региональной государственной власти, что создаёт широкое поле для политических манипуля-

ций, поэтому необходимо возложить полномочия по проведению социологических опросов в рамках оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на ассоциации муниципальных образований субъектов РФ.

Несмотря на то, что рассматриваемые положения законодательства действуют на протяжении уже нескольких лет, в настоящее время однозначная правовая оценка их содержания и практики реализации не была дана научным сообществом. Результаты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления не анализируются научным сообществом, не обсуждаются в средствах массовой информации, не привлекают внимания общественности, хотя являются открытыми и доступными. До 2012 г. институты местного сообщества не оказывали никакого влияния на институт оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и это было главным недостатком.

Оценка эффективности вводилась как инструмент анализа работы муниципальных властей, позволяющий выявить те направления их деятельности, которые реализуются неэффективно, определить причины этого, а также выработать оптимальные пути их решения. В основе механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления также лежит идея принципиальной общности государственных и муниципальных задач.

Полагаем, что к формированию перечня показателей для оценки эффективности необходимо подходить максимально взвешенно и ответственно, отталкиваться от тех задач, которые законодателем поставлены перед органами местного самоуправления. Перечень критериев эффективности можно считать оптимальным, если он составлен на основе компетенции органов местного самоуправления. Необходимо отметить, что все те полномочия, которые субъекты РФ передали органам местного самоуправления и которые включены в институт оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, следует их исключить из этого перечня или по этим полномочиям оценивать государственные органы субъекта РФ, так как контроль остаётся за субъектом РФ.

В области оценки эффективности существуют и другие проблемы. На сегодняшний день утверждённые на федеральном уровне перечни показателей ориентированы только на два вида муниципальных образований: муниципальные районы и городские округа. В этом проявляется незавершённый характер механизма оценки эффективности. Ведь основное число муниципальных образований в РФ составляют именно поселения.

Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. №1384 «О внесении изменений в Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» внёс существенные изменения в перечень показателей эффективности их количество теперь уменьшилось до 13. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» впервые обозначил приоритетную роль институтов и жителей местного сообщества в оценке эффективности деятельности местного самоуправления. Данный указ обязывает Правительство РФ установить критерии и порядок оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на муниципальном уровне, а также акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований. Причём, применение результатов указанной оценки должно служить основанием для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей. Высшему должностному лицу субъекта РФ и представительному органу муниципального образования предоставляется право направлять инициативу об удалении главы муниципального образования в отставку. Местное сообщество начинает играть основную роль в институте оценки эффективности деятельности

органов местного самоуправления и это правильный подход, который необходимо развивать и совершенствовать.

Несмотря на наличие недостатков в механизме оценки эффективности, необходимо данный институт поддерживать. Полезный потенциал системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в настоящее время способствует решению важных задач. Муниципальная власть будет эффективна, если работает система сдержек и противовесов ветвей власти, но этого добиться очень сложно, так как этот принцип не является конституционным, но введение отдельных элементов принципа разделения властей на муниципальном уровне необходимо. Эффективность деятельности органов местного самоуправления реализуется через основное звено – от компетенции и полномочий к контролю. Необходимо отметить, что к исключительной компетенции только представительного органа местного самоуправления отнесён контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Только представительный орган местного самоуправления наделён такими полномочиями по отношению к другим органам местного самоуправления, но такой контроль не работает, так как отсутствует правовая база по этому направлению, а роль и влияние представительных органов местного самоуправления сведены к минимуму. Автором разработана и реализована на примере муниципального образования (городской округ) система внутреннего муниципального контроля.

Доклады глав местных администраций о достижении показателей эффективности размещаются на официальных сайтах органов местного самоуправления в сокращённом варианте, а должны размещаться в полном объёме, что повышает уровень публичности и доступности в деятельности органов местного самоуправления. Однако ключевое, на наш взгляд, значение института оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления заключается в том, что он должен служить индикатором качества и доступности муниципальных услуг, оказываемых органами публичной власти, которые выполняют свою основную социальную функцию, а также привлекать институты местного сообщества с целью эффективного решения вопросов местного значения.

В завершение можно отметить, что институт оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления способствует продвижению муниципальной реформы по всем направлениям, но развитие этого института и его совершенствование сдерживается отсутствием федерального стандарта на большинство муниципальных услуг. В Указе Президента РФ от 15 октября 1999 года №1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ» в качестве первоочередной задачи было провозглашено установление минимальных государственных социальных стандартов. Это положение до сих пор не выполнено, что негативно отражается в целом на всей муниципальной реформе. Создание эффективной системы местного самоуправления - центральный вопрос всей политической реформы.

Литература

1. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. М., 2003.
2. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы / Материалы международной конф. // Местное самоуправление. 2007. №12.
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 12.12.2013. http://www.kremlin.ru.
4. СЗ РФ. 2008. №18. Ст. 2003.
5. Сб. материалов по итогам парламентских слушаний ГД ФС РФ. М., 2012.
6. СЗ Республики Адыгея. 2008. №2.
7. СЗ Республики Адыгея. 2009. №4.