



УДК 321
ББК 66.033.141.1

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАКТИКИ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

А.Д. Шаповалова

Статья посвящена проблеме политической эффективности представительных органов местного самоуправления. Автором проведен сравнительный анализ реализации административных практик, направленных на повышение эффективности работы местной представительной власти в России и за рубежом.

Ключевые слова: *местное самоуправление, представительный орган, политическая эффективность, фактор эффективности, административная политика.*

Употребляя термин «политическая эффективность» применительно к деятельности представительных органов местного самоуправления, мы характеризуем качество разрабатываемых и принимаемых данными органами правовых актов, оперативность и адекватность решения вопросов, находящихся в сфере их компетенции, а также наличие запланированного положительного результата для жизнеобеспечения муниципального образования. В более широком смысле, политическую эффективность муниципальных представительных органов можно определять как степень удовлетворения потребностей муниципалитета посредством их правотворческой деятельности, как уровень организации взаимодействия с населением и объединениями граждан, общественными и политическими организациями в процессе осуществления местного самоуправления.

В Великобритании, Германии, США, Японии, Австралии и других развитых странах, где сильны традиции парламентаризма и сформированы институты непосредственной демократии, такие категории, как «эффективность власти», «ответственность вла-

сти», тесно связаны с функцией контроля – логическим завершением любого процесса административного управления. Однако российская система местного самоуправления, пройдя этап становления, находится в состоянии реформирования. До настоящего времени не выработано действенной универсальной программы, не создано объективной и комплексной системы индикаторов (показателей) для оценки деятельности местных представительных органов, хотя актуальность данной проблемы остро осознается на современном этапе модернизации политической системы России [3].

Повышение эффективности деятельности и качества реализации государственных функций, внедрение новых методов управления являлись первостепенными задачами реформирования местного самоуправления в последние десятилетия в различных странах. В 1980-х гг. была сформулирована и начала реализовываться теория «нового государственного управления» (New Public Management), которая во многом основывалась на идее повышения эффективности, заимствованной из предпринимательского сектора. Ключевыми элементами данного направления были децентрализация управления в сфере оказания государственных услуг (например, создание автономных государственных учреждений, передача на нижестоящий

уровень полномочий по исполнению бюджетных обязательств и финансовому контролю), использование рыночных механизмов (например, конкуренция, контрактные отношения и т. п.), а также нацеленность на результат деятельности (производительность), нужды потребителя услуг [4]. В этой модели нашли применение различные показатели результативности (Performance Measures). На уровне органа государственной власти или местного самоуправления, согласно наиболее распространенной классификации, использовались интегральные показатели результативности, отражающие основные политические или экономические параметры его деятельности.

В начале XXI в. меняющиеся социально-экономические условия и кризис финансовой сферы заставили мировое сообщество совершенствовать механизмы реагирования на вызовы времени, находить новые методы оценки деятельности властей, качества управления. В настоящее время эксперты (П. Данливи, Х. Маргетс) говорят о «смерти» «нового государственного управления» и приходе цифровой эры управления, основанной на сильной централизованной власти и применении современных электронных технологий [5]. Другой альтернативой «новому государственному управлению» стала концепция «общественной ценности» (Public Value), впервые представленная в исследованиях М. Мора и Д. Бенингтона [9], суть которой заключается в переориентации внимания на интересы граждан, совместное с ними управление и роль общественных организаций в создании «общественной ценности», или «общественного продукта».

Охарактеризуем основное социально-политическое содержание административных практик реализации концепций повышения эффективности системы местного самоуправления за рубежом. Так, в США муниципалитеты не имеют собственных суверенных прав, но могут получить от штата необходимые права на самоуправление (так называемые «home rule»). Формы городского управления в разных городах страны различны, однако традиционным является наличие городского совета, члены которого избираются населением, и главы исполнительной власти. Более характерной для организации муниципальной власти в США (особенно в крупных городах)

является система «Сильный (избранный населением) мэр – совет».

Последние десятилетия на местном уровне нашли применение методы «экономичного управления» (Lean Government), заимствовавшие многие черты принципов «экономичного производства». Данная модель активно используется в городах: Кейп Корал, Джексонвилл (Флорида), Цинциннати (Огайо), Гранд-Рапидс (Мичиган), Ирвинг (Техас) и др. [7]. Назовем основные процедуры в рамках этого направления. Во-первых, «систематизирование потока ценности» (Value Stream Mapping), заключающееся в наглядной визуализации всего процесса создания и предоставления муниципальной услуги (ценности) потребителю, помогающее выявить и снизить количество «отходов производства», то есть неэффективных, нерациональных операций, и являющееся инструментом стратегического планирования. Во-вторых, из бизнеса заимствована философия и практика «кайдзен» (kaizen – *от яп.* непрерывное совершенствование). Суть ее в постоянном, планомерном совершенствовании всех элементов и участников процесса управления. Как правило, мероприятия «кайдзен» проводятся небольшой группой специалистов в течение 3–5 дней с целью оперативного решения конкретной проблемы.

В США работает Международная ассоциация городского и окружного управления (International City/County Management Association – ICMA), которая создает и продвигает различные программы, направленные на совершенствование системы местного самоуправления с использованием экономичных методов, а также оказывает муниципалитетам практическую помощь в реализации данных программ. Эксперты ICMA называют «экономичное управление» наиболее рациональным процессом выявления и устранения любых проявлений неэффективности.

В Японии органы местной власти наряду с социально-политическими характеристиками наделены и особым юридическим статусом. Муниципальная система имеет много сходных черт с американской моделью, однако структура местного самоуправления двухуровневая: префектуры и муниципалитеты. Каждый из уровней обладает автономией в вопросах уп-

правления, бюджетной политики, правотворчества [10]. В целях повышения эффективности и формирования сбалансированной экономики с начала 2000-х гг. применяются следующие меры: укрупнение муниципалитетов, сокращение бюджетных расходов и др.

В рамках концепции «нового государственного управления» в японских городах внедрялась проектная система (Project Review System) – составная часть известного в бизнесе управленческого цикла «Спланируй – Сделай – Проверь себя» (Plan – Do – See). Центральным звеном данной системы являются собрания по обсуждению приоритетных проектов, проводимые руководством каждого департамента. Как правило, данные собрания проводятся дважды: сначала оценивается текущая ситуация в сфере компетенции департамента, формируется перечень проектов с точки зрения их необходимости, эффективности и результативности, а также возможности аутсорсинга; затем участники совещания обозначают порядок рассмотрения проектов и возможные затраты финансовых и трудовых ресурсов для их осуществления. При планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ с точки зрения их экономической эффективности и социальной значимости.

В современной Японии все департаменты участвуют в создании местной политики, расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств. Однако решающую функцию выполняет департамент планирования и финансов, имеющий право распоряжаться частью бюджетных средств для решения межведомственных вопросов. С целью обработки проектов и включения их в план развития города активно используются информационные технологии: создается электронная база данных, доступ к которой открыт сотрудникам всей местной администрации. Число проектов за последние годы имеет тенденцию к росту. Так, например, в городе Кавагучи в 2005 г. бюджет включал 139 проектов, в 2006 г. – 744 [6]. В дальнейшем местные власти Японии планируют вовлечь в процесс работы собраний по обсуждению будущих проектов жителей муниципалитетов.

В Великобритании нет единой модели организации местного самоуправления. В каж-

дой из частей страны – Англии, Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии – существуют свои особенности. В крупных городах (за исключением Лондона) местным представительным органом является городской совет, а в городах и поселениях, находящихся вне метрополии, власть делится между двумя уровнями – советом графства и окружными (районными) советами. В настоящее время от последней формы постепенно отказываются как от неэффективной.

Важным этапом развития муниципальной системы в стране стала реформа 2000 года. В сфере организации деятельности местных советов она принесла ряд нововведений. Если ранее большинство решений принималось на уровне комитетов в составе советов и лишь по глобальным вопросам созывались все члены совета, то в целях углубления реформы комитетам стала принадлежать консультационная и наблюдательная функция. Одновременно осуществлен переход к модели, в рамках которой мэр избирается напрямую населением, а не назначается советом из числа его членов [8].

В стране действует множество правительственных и общественных организаций, созданных в целях содействия должностным лицам муниципального уровня в осознании их важнейшей роли в совершенствовании социально-экономической и политической среды муниципальных образований. Это – Ассоциация местного самоуправления (Local Government Association), Национальная ассоциация местных депутатов (National Association of Local Councils), Новое объединение местного самоуправления (New Local Government Network), Центр лидерства в местном самоуправлении (Leadership Center for Local Government) и др. Совместно с центральной властью данные организации реализуют проекты, участвуют в комиссиях, рабочих группах и форумах, направленных на выявление препятствий и стимулов к рекрутированию лучших и наиболее эффективных членов местных советов, например удачный проект – по повышению репутации депутатов (Reputation Project, 2004).

В 2007 г. проведен Форум по совершенствованию политических навыков местных чиновников (Political Skills Forum: the art of good

governance). Его организатор Пол Уиллер отводит большую роль в работе по повышению эффективности представительных органов на муниципальном уровне местным отделениям политических партий, поскольку более 90 % действующих депутатов избраны от политических партий. Ученый предлагает 4 направления совершенствования деятельности местных советов [4]. Во-первых, партии должны создавать условия для открытой и честной конкуренции среди своих кандидатов. Во-вторых, востребована необходимость сделать процедуру выбора кандидатов внутри партии более прозрачной. Третьей задачей является объективное и полное информирование населения о деятельности народных представителей. И четвертая стратегия – формирование местной политической культуры.

В Российской Федерации сегодня в практику работы муниципалитетов активно входят отчеты исполнительной власти о проделанной работе перед населением в лице депутатов местных представительных органов, которые с 2010 г., согласно поправкам в действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, наделены правом инициировать удаление главы муниципального образования в отставку в случае неудовлетворительной оценки его деятельности, данной два раза подряд [1]. Однако сами народные избранники не спешат регламентировать процедуру оценки качества собственной работы. Их отчеты перед избирателями, как правило, носят формальный характер.

Осмелимся утверждать, что эффективный контроль над исполнением депутатских обязанностей как со стороны общественности, так и самого представительного органа все еще отсутствует, а такая мера, как отзыв депутата, на практике не работает.

В настоящее время появляются муниципальные правовые акты, в которых содержатся некоторые критерии, а также порядок оценки работы депутатов. Так, в «Положении об организации деятельности депутатов Ульяновской городской Думы» [2] закреплены количественные (участие в заседаниях городской думы, количество разработанных и внесенных проектов решений, число проведенных мероприятий в избирательном округе и т. д.) и качественные

(организация взаимодействия с органами местного самоуправления, общественными организациями, средствами массовой информации, качество планирования деятельности, организация делопроизводства и т. д.) критерии. При всех достоинствах данного документа перечень критериев, указанных в нем, представляется далеко не полным для объективной оценки эффективности деятельности народных избранников.

Рассмотрим такой показатель, как «количество исполненных наказов избирателей». У нескольких депутатов он может быть равным или близким по значению, а также по сумме, которая израсходована из средств депутатского фонда, выделенных в местном бюджете на эти цели. Однако один депутат может распределить данные средства лишь на «наказы» от муниципального учреждения (как правило, им же возглавляемого), а другой – только на выплаты материальной помощи обратившимся к нему гражданам, обеспечивая себе тем самым голоса избирателей на будущих выборах. Несомненно, рационально и качественно распорядиться фондом – значит совместить исполнение наказов муниципальных учреждений (образования, здравоохранения, культуры) и физических лиц в разумных пропорциях. Ведь депутатская помощь учреждению (детскому саду, школе, поликлинике и т. п.), в итоге, позволяет удовлетворить потребности большего числа местных жителей, пользующихся его услугами, и, следовательно, достичь большей эффективности.

В заключение можно констатировать, что, во-первых, конкретный опыт реализации административных практик, направленных на повышение эффективности работы местных представительных органов за рубежом, подтверждает необходимость его использования и в современной России, с опорой на специфику и традиции нашего государства. Во-вторых, это существенно и потому, что одной из актуальных задач российской политической науки является выработка системы критериев эффективности деятельности представительной власти на местном уровне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ» : федер. закон от 07.05.2009 № 90-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 11.05.2009. – № 19, ст. 2280.

2. Об утверждении Положения об организации деятельности депутатов Ульяновской городской Думы : решение Ульяновской городской Думы от 27 окт. 2010 г. № 109. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://ugd.ru/docs/solutions/2199/9181/2/>. – Загл. с экрана.

3. Павловский, Г. О. Демократия, модернизация, эффективность власти – есть тут связь или нет? / Г. О. Павловский // Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности : материалы Мирового полит. форума, Ярославль, 9–10 сент. 2010 г. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://2010.gpf-yaroslavl.ru/viewpoint/Gleb-Pavlovskij-Demokratiya-mo-dernizaciya-effektivnost-vlasti-est-tut-svyaz-ili-net>. – Загл. с экрана.

4. Boston, J. Public Management : The New Zealand Model / J. Boston, J. Martin, J. Pallot, P. Walsh. – Auckland : Oxford University Press, 1996. – 412 p.

5. Dunleavy, P. New Public Management is Dead : Long Live Digital Era Governance / P. Dunleavy, H. Margetts // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2006. – July. – P. 467–494.

6. Koike, J. Budget cuts compel Kawaguchi City to set up new public management model / Junji Koike // Web-site of the City Mayors Foundation. – 2009. –

Electronic text data. – Mode of access: http://www.citymayors.com/finance/Kawaguchi_budget.html. – Title from screen.

7. Krings, D. The Use of ‘Lean’ in Local Government / D. Krings, D. Levine, T. Wall // Public Management (PM) Magazine, International City / County Management Association, 88 : 8. – 2006. – Sept.

8. Moore, B. Changes to UK local government aim to streamline decision-making / B. Moor // Web-site of the City Mayors Foundation. – 2007. – Electronic text data. – Mode of access: http://www.citymayors.com/government/uk_locgov.html. – Title from screen.

9. Benington, J. Public Value : Theory and Practice (Paperback) / Prof. John Benington, Mark H. Moor. – Basingstoke : Palgrave Macmillan Publisher, 2011. – 336 p.

10. Stevens, A. Local government in Japan: A variety of taxes funds Japan’s prefectures and municipalities / A. Stevens // Web-site of the City Mayors Foundation. – 2008. – Electronic text data. – Mode of access: http://www.citymayors.com/government/jap_locgov.html. – Title from screen.

11. Wheeler, P. A new approach to persuading local talent to serve on councils / P. Wheeler // Web-site of the City Mayors Foundation. – 2007. – Electronic text data. – Mode of access: http://www.citymayors.com/politics/uk_recruiting.html. – Title from screen.

ADMINISTRATIVE PRACTICES ON LOCAL REPRESENTATIVE BODIES’ EFFICIENCY: RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

A.D. Shapovalova

The article deals with the problem of local parliaments’ political effectiveness. The author makes comparative analysis of administrative practices’ implementation aimed at increasing of local representative bodies’ efficiency in Russia and abroad.

Key words: *local self-regulation, representative body, political effectiveness, effectiveness factor, administration policy.*