

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЕ ПРАВЛЕНИЕ – ПРАКТИЧЕСКИЕ ШАГИ К ЭФФЕКТИВНОСТИ

Аннотация. В статье сформулированы и обоснованы новые теоретические выводы и практические предложения по способам, повышающим эффективность представительной власти. Проанализированы акты федеральных органов государственной власти и органов публичной власти Калужской области в исследуемой сфере.

Ключевые слова: представительное правление, эффективность представительной власти, способы повышения эффективности представительства.

Abstract. The article formulates and substantiates new theoretical findings and practical suggestions concerning the ways to increase representative authorities effectiveness. The author analyzes the acts of the federal government and the public authorities of Kaluga Region in the given field.

Key words: representative government, effectiveness of representative government, ways to improve representation effectiveness.

Эффективность деятельности представительной власти – вопрос актуальный, но в современной правовой действительности не находит должного отражения [1, 2]. Условно проблему эффективности представительной власти можно исследовать посредством выделения двух блоков: представительства и законотворчества. Эффективность законотворчества исследовалась в последние годы в работах С. А. Авакьяна [3], Ю. А. Тихомирова [4], А. В. Безрукова [5] и других исследователей.

Следующий шаг – оценка эффективности правового регулирования и, как следствие, определение эффективности представительства.

В последнее время на федеральном уровне предприняты шаги к закреплению критериев оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [6] и органов местного самоуправления [7].

Одной из отличительных черт повышения эффективности государственного управления в последние годы является внедрение комплексной системы оценки эффективности деятельности органов власти, позволяющей в полной мере реализовать следующий принцип эффективного управления: оценка – выработка мер – реализация мер – оценка.

С введением в действие Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» в Российской Федерации получила официальный статус система оценки эффективности деятельности органов власти на муниципальном уровне. Тем самым стандартизирован и закреплён законодательно общий подход к оценке эффективности деятельности муниципальных властей.

При этом, как и при оценке эффективности исполнительной власти регионов, основное внимание уделено показателям, которые в основном зависят от деятельности местных властей и характеризуют качество жизни населения, степень внедрения новых методов и принципов управления.

Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления предполагает создание такого процесса планирования, организации, мотивации и контроля, при котором максимально быстро и с минимальным количеством затрат можно достигать максимальный экономический, управленческий и социальный эффект, обеспечивающий постоянное поступательное развитие муниципального образования и повышение уровня и качества жизни населения.

Достижению цели в значительной степени будет содействовать организация методологической и консультационной помощи органам местного самоуправления.

В Калужской области принята ведомственная целевая программа «Создание стимулов для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Калужской области в 2010–2012 гг.». Ею планируется интенсифицировать работу по совершенствованию системы муниципальной статистики, обеспечивающей необходимую информационную базу социально-экономических показателей различных территорий.

Постановлением Правительства Калужской области от 24.12.2008 г. № 520 «О подготовке сводного доклада Калужской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Калужской области» [8] урегулирована процедура контроля органами государственной власти органов муниципальных образований. В Калужской области разработана унифицированная система показателей, позволяющая всесторонне охарактеризовать эффективность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Калужской области. Реализован проект «Применение норм международного стандарта ISO 9001:2000 для повышения результативности управления муниципальными образованиями и улучшения качества предоставляемых услуг». Такая сертификация позволяет существенно оптимизировать процесс исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг за счет сокращения сроков и избыточных административных процедур [9].

Калужская область может использовать опыт органов власти субъектов Федерации в достижении поставленной цели. Прежде всего это организационные методы – создание специальных органов. Например, в целях проведения анализа и оценки эффективности действия законов Республики Татарстан образована Комиссия Государственного совета Республики Татарстан по оценке эффективности действия законов субъекта [10].

Решением Законодательного собрания Ивановской области от 03.03.1998 г. [11] создана Комиссия по анализу эффективности деятельности органов государственной власти и организаций, финансируемых за счет средств областного бюджета.

Представительными органами субъектов Федерации проводятся мониторинги эффективности действия законов и правоприменительной практики [12], работа по повышению эффективности работы в улучшении жизни избирателей [13], контроль исполнения правовых актов.

Чтобы публичная власть была эффективной, ее деятельность должна быть адекватна соотношению сил в обществе. Одним из вариантов достижения цели может быть **использование консультативных форм непосред-**

ственной демократии для соотношения воли народа с волей органа публичной власти – прежде всего с волей представительного органа [14].

Эффективности публичной власти служит разветвленная система правовых гарантий участия единственного источника власти и носителя суверенитета в принятии органами решений по принципиальным вопросам жизнедеятельности государства и общества; в разграничении предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти [15], построенной в федеративном государстве по принципу разделения властей, и внутри системы представительной власти.

Реализация федеральных законов об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также организации местного самоуправления в Российской Федерации требует существенного расширения нормативного правового регулирования, осуществляемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Анализ существующей системы нормативных правовых актов в Калужской области, определяющих работу представительной власти, и выявление необходимых для принятия актов, направленных на структуризацию действенной системы представительных органов, – насущная и актуальная проблема.

Создание в России системы органов публичной власти, способной действительно и быстро решать проблемы населения, диктует потребность закрепления за полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах функции административного контроля за местным самоуправлением. Однако учитывая, что органы государственной власти и органы местного самоуправления согласно конституционным установлениям не находятся в отношениях субординации, такой контроль может устанавливаться только в определенных узких пределах, в частности за осуществлением переданных органам местного самоуправления полномочий федеральных органов государственной власти, за законностью правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления [16].

Взаимодействие государства и гражданского общества является наиболее серьезным фактором развития народовластия как на федеральном и региональном, так и на местном уровнях.

Стратегия модернизации системы государственного управления призвана обеспечить более эффективное решение ключевых проблем российской государственности. Модернизация предполагает в первую очередь повышение эффективности.

Согласно Концепции социально-экономического развития России на период до 2020 г. основной задачей, обеспечивающей инновационный сценарий развития, является становление системы национального стратегического планирования (управления), направленного на выявление долгосрочных угроз, приоритетов развития и путей решения возникающих проблем совместными усилиями бизнеса, государства и общества.

Представление прозрачной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является необходимым условием обеспечения эффективного управления государством и муниципалитетом.

Целесообразно ввести в практику публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, разработать рекомендации по их составлению, в том числе по показателям эффективности деятельности [17].

Некоторые шаги в этом направлении предприняты. Так, Федеральным законом от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [18] и иными актами федерального уровня [19] урегулирована организация доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет. Закреплена обязанность государственных органов, органов местного самоуправления размещать информацию о своей деятельности в сети Интернет, создаются официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация.

В Калужской области Законодательное собрание обеспечивает публикацию информации о своей работе в средствах массовой информации и в сети Интернет [20]. Важнейшим инструментом правового просвещения и источником информации является также официальный сайт уполномоченного по правам человека в Калужской области [21, 22] www.ombudsman.kaluga.ru, который по рейтингу посещаемости занимает ведущее место среди официальных сайтов органов власти Калужской области.

Муниципальные органы представительной власти также проводят в этой области определенную работу, темпы которой тем не менее не соответствуют реалиям времени. Постановлением городской управы г. Калуги от 08.12.2009 г. № 295-п «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Городской Управы города Калуги» [23] закреплена правовая статус официального сайта управы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащего информацию о деятельности управы (электронный адрес www.kaluga-gov.ru).

Принят ряд актов, регулирующих регламент предоставления информации [24], осуществления муниципальной функции по подготовке и размещению на официальном сайте информации по соответствующему вопросу.

Органами власти проводятся мероприятия, направленные на повышение профессионализма сотрудников публичной власти и органов представительной власти в частности. К таковым можно отнести заседание круглого стола по теме «Повышение профессионализма и нравственности государственных и муниципальных кадров как условие противодействия коррупции» [25]; международную научно-практическую конференцию «Тенденции развития государства, права и политики в России и мире» [26].

Особое внимание уделяется эффективности деятельности органов местного самоуправления: 17 апреля 2009 г. в Калуге состоялся организованный Советом (Ассоциацией) муниципальных образований Калужской области и региональным министерством экономического развития семинар на тему «Порядок и условия реализации Указа Президента РФ "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов"» [27]. 4–5 декабря 2008 г. в Калуге прошла международная конференция «Развитие местного самоуправления в России в контексте 15-летия Конституции Российской Федерации» [28].

Достижению цели в значительной степени содействует Ассоциация городов, поселков и сельсоветов Калужской области, учрежденная в 1994 г. главами местного самоуправления муниципальных образований области.

Практические рекомендации по оценке эффективности деятельности органов представительной власти всех уровней могут быть сформулированы следующим образом: необходима унифицированная система показателей эффективности представительной власти на региональном и местном уровнях.

По нашему мнению, эффективность деятельности органов представительной власти Калужской области зависит в основном от максимального учета мнения и воли представляемых. Учет представительства, механизм его реализации зависит от правовых, организационных, экономических и моральных аспектов, но критерии оценки эффективности работы органов представительной власти находятся в разработке.

К правовым отнесем выбор избирательной системы и оформление процедуры выборов; участие представляемых в работе представителей; формы выявления мнения представляемых по тому или иному вопросу для учета в работе представителей; общественные формы контроля; ответственность представителей за невыполнение функции представительства.

К организационным отнесем механизмы информирования, профессиональную подготовку представителей.

К моральным – закрепление этого аспекта в институте присяги выборных лиц, в этических кодексах (положениях) и специальных комитетах (комиссиях) по этике.

Способы и формы представительства и форм его реализации зависят от разнообразия интересов представляемых (возраст, пол, национальность, образование, принадлежность к социальной группе и др.). В Калужской области население, как показывает статистика, многонациональное. Для учета мнения различных национально-культурных интересов в работе представительных органов публичной власти целесообразно создавать консультативные органы по обозначенным вопросам, практиковать работу экспертных советов, поддерживать работу национально-культурных объединений.

Показатели эффективности работы органов представительной власти в сфере представительства интересов, по нашему мнению, лежат в фактической (уровень жизни представляемых, качество представления и защиты интересов различных групп населения, выборы или не выборы одного и того же выборного лица на следующий срок) и юридической плоскости (отзыв, роспуск).

В Калужской области сегодня предприняты некоторые попытки создать упомянутые механизмы, направленные на улучшение и оценку эффективности работы органов представительной власти. Следующий шаг – расширение и нормативное закрепление исследуемых механизмов; выстраивание их в стройную, взаимообусловленную и действенную систему.

Список литературы

1. **Комарова, В. В.** Эффективность представительной власти / В. В. Комарова // Конституция Российской Федерации: политико-экономические приоритеты : материалы научно-практ. конф. – Омск : Изд-во ОГУ, 2009. – С. 94–103.
2. **Артамонов, А. Д.** Концептуальные подходы к определению эффективности деятельности органов государственной власти / А. Д. Артамонов // Российское предпринимательство. – 2008. – № 9.

3. **Авакьян, С. А.** Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3.
4. **Тихомиров, Ю. А.** Эффективность закона: от цели к результату / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2009. – № 4.
5. **Безруков, А. В.** Законодательная инициатива: проблемы реализации и взаимодействия законодателей / А. В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 10.
6. Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 27 (2 июля). – Ст. 3256.
7. Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 18 (5 мая). – Ст. 2003.
8. Весть. – 2009. – № 8–10 (14 января).
9. Закон от 28.06.2007 г. № 327-ОЗ «Об областной целевой программе “Административная реформа на территории Калужской области в 2007–2009 годах”» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Постановление ГС РТ от 05.07.2007 г. № 3045-III ГС «Об эффективности действия законов Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2007. – № 7 (III часть). – Ст. 658.
11. Решение Законодательного Собрания Ивановской области от 03.03.1998 г. № 2-на «Об аппаратах органов государственной власти Ивановской области» (вместе с «Положением о комиссии по анализу эффективности деятельности органов государственной власти и организаций, финансируемых за счет средств областного бюджета») // Собрание законодательства Ивановской области. – 1998. – № 14 (104) (31 июля).
12. Постановление Совета народных депутатов Кемеровской области от 25.03.2009 г. № 264 (ред. от 25.12.2009 г.) «О мониторинге эффективности действия законов и правоприменительной практики» // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. – 2009. – № 93 (II часть) (30 декабря).
13. Постановление Тюменской областной Думы от 25.11.1999 г. № 870 «Об информации о ходе выполнения постановления областной Думы "Об обобщенных предложениях постоянных комиссий областной Думы по повышению эффективности работы областной Думы в улучшении жизни избирателей" от 22.06.99 № 686» // Вестник Тюменской областной Думы. – 1999. – № 12.
14. **Комарова, В. В.** Формы непосредственной демократии в России / В. В. Комарова. – М., 2010.
15. **Артамонов, А. Д.** Совершенствование системы государственного управления в России путем разграничения полномочий между уровнями власти / А. Д. Артамонов // Российское предпринимательство. – 2008. – № 4.
16. **Артамонов, А. Д.** Формирование системы критериев эффективности государственного и муниципального управления : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук / Артамонов А. Д. – СПб., 2008. – С. 22.
17. **Андрианова, В. В.** Правовой режим информации в конституционном и муниципальном праве / В. В. Андрианова. – М. : ЮРКОМПАНИ, 2011. – С. 48.
18. Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7 (16 февраля). – Ст. 776.
19. Постановление Правительства РФ от 10.03.2007 г. № 147 «Об утверждении Положения о пользовании официальными сайтами в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и о требованиях к тех-

- нологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными сайтами» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 12 (19 марта). – Ст. 1412.
20. Постановление Законодательного Собрания Калужской области от 19.02.2009 г. № 1210 «О порядке проведения публичных слушаний по проекту закона Калужской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проекту закона Калужской области об исполнении областного бюджета за отчетный финансовый год» // Весть. – 2009. – № 72–74, (4 марта).
21. Постановление Правительства Калужской области от 04.05.2009 г. № 166 «О мерах по обеспечению соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Калужской области» // Весть. – 2009. – № 165–166 (13 мая).
22. Постановление Правительства Калужской области № 106 от 19.04.2007 г. «О мерах по обеспечению соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Калужской области» // Весть. – 2007. – № 136–139 (27 апреля).
23. Постановление Городской Управы г. Калуги от 08.12.2009 г. № 295-п «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Городской Управы города Калуги» // Калужская неделя. – 2009. – № 48 (9 декабря).
24. Постановление Городской Управы г. Калуги от 26.03.2010 N 102-п «Об утверждении Административного регламента осуществления муниципальной функции по подготовке и размещению на официальном сайте соответствующего протокола торгов» // СПС «КонсультантПлюс».
25. Повышение профессионализма и нравственности государственных и муниципальных кадров как условие противодействия коррупции : материалы круглого стола. – Калуга, 2009.
26. Тенденции развития государства, права и политики в России и мире : материалы междунаро. научно-практ. конф. – Калуга, 2009.
27. Порядок и условия реализации Указа Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» : материалы семинара. – Калуга, 2009.
28. Развитие местного самоуправления в России в контексте 15-летия Конституции Российской Федерации : материалы междунаро. конф. – Калуга, 2009.

Бакулин Андрей Иванович
аспирант, Московский гуманитарный
университет

Bakulin Andrey Ivanovich
Postgraduate student,
Moscow University of Humanities

E-mail: ufdec@pnzgu.ru

УДК 342

Бакулин, А. И.

Представительное правление – практические шаги к эффективности / А. И. Бакулин // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 4 (20). – С. 38–44.