

УДК 323(470+571)
ББК 66.3(2Рос)
Ш 97

В.Г. Шустов,

кандидат политических наук, управляющий делами Совета народных депутатов МО «Город Майкоп», г. Майкоп, тел.: 8-928-470-66-40

Муниципальная власть — от легитимности к эффективности (Рецензирована)

Аннотация. Статья посвящена легитимности и эффективности муниципальной власти. Основной целью данной публикации является исследование потенциала и связи легитимности и эффективности муниципальной власти в современных условиях.

Ключевые слова: муниципальная власть, легитимность, эффективность, муниципальная реформа, муниципальная демократия.

V.G. Shustov,

Candidate of Political Sciences, Manager of the Council of People's Deputies of the Municipality "City of Maikop", Maikop, tel. 8-928-470-66-40

Local authorities — from legitimacy to effectiveness

Abstract. This paper is devoted to the legitimacy and effectiveness of municipal authorities. The main purpose of this publication is to explore the potential and relationship of legitimacy and effectiveness of municipal government nowadays.

Keywords: municipal authority, legitimacy, efficiency, municipal reform, municipal democracy.

В федеративном государстве существует зависимость муниципальной власти от государственной власти, но и муниципальная власть играет важную роль в реализации на самом низовом уровне публичной власти политики Федерального центра. Существует прямая взаимозависимость государственной и муниципальной властей, в этом поле публичной власти муниципальная власть может реализовать властный потенциал только при высокой степени легитимности и эффективности. В связи с этим очень важно выявить и проанализировать связь между легитимностью и эффективностью муниципальной власти.

Муниципальная власть действует в пределах муниципального образования, реализуется органами муниципального управления от имени местного сообщества и регламентирована

нормами муниципального права. Категорию «муниципальная власть» Конституционный Суд РФ ещё в 1997 году обозначил и как «публичная власть» [1]. Существуют четыре вида публичной власти: общественных объединений, муниципальная, государственная, надгосударственная. Наиболее взаимозависимыми из них являются муниципальная и государственная власть, каждая из которых в отдельности и вместе могут реализовывать новую модель взаимоотношений центральных и местных властей — «концепцию взаимозависимости». Основоположниками данной теории являются британские учёные Р.Родс, Т.Бирн, которые считают, что «...отношения центральных и местных органов определяются реальным властным потенциалом сторон, имеющимися в их распоряжении ресурсами и средствами давления» [2].

Новая «концепция взаимозависимости» придёт на смену административной модели, которая сегодня выстроена и позволит наиболее полно реализовать потенциал эффективности любого уровня публичной власти.

Формирование легитимной муниципальной власти является необходимым основанием для формирования института её эффективности. Устойчивость политического режима всегда связана с грамотной и результативной экономической политикой. Легитимность и эффективность муниципальной власти являются главными факторами её стабильности. Учёный С.Липсет вывел связь между легитимностью и эффективностью власти. В рамках этой связи можно проследить три ступени политической стабильности (нестабильности) обществ: «...нестабильные, с утраченной легитимностью и эффективностью; относительно стабильные-нестабильные, в которых отсутствует один из параметров схемы (легитимность или эффективность); стабильные, в которых легитимная власть является вместе с тем и экономически эффективной» [3]. Высокая эффективность власти может даже стать предпосылкой повышения её легитимности, а низкая — подорвать её, в этом состоит диалектика эффективности и легитимности власти. Определить эффективность власти можно через инструментальные механизмы, которые начиная с 2008 года стали активно внедряться. Легитимность власти является важнейшей составляющей процесса политической трансформации постсоветского общества, её основу составляют политические ценности и моральные принципы.

Власть легитимна, когда гражданское общество признаёт правомерным её цели, режим, соотнося их с общепринятыми нормами идеологии, права и морали. Смысл легитимности муниципальной власти заключается в принятии её теми людьми, на которых она распространяется, признании ими её права управлять и в их согласии подчиняться. Легитимность вырастает из совместимости общих целей и практики власти с частными ценностями

и особенностями индивидов, где существующий порядок распределения власти обеспечивает возможность направлять действия политических субъектов с минимальным использованием принуждения и насилия. Легитимность связана с наличием у власти авторитета, с консенсусом среди основных социальных групп в области основополагающих политических ценностей. Основные требования социальных групп местного сообщества: власть должна воспринимать и находить консенсус. Потенциал легитимности увеличивается, когда работает система сдержек и противовесов ветвей власти, и есть эффективные институты гражданского общества. Для органов государственной власти в России система сдержек и противовесов ветвей власти имеет конституционную основу, для органов местного самоуправления принцип сдержек и противовесов ветвей власти законодательно не оформлен, но, исследуя потенциал легитимности муниципальной власти можно сделать вывод, что на местном уровне необходимо введение отдельных элементов принципа разделения властей.

Муниципальная власть, являясь разновидностью публичной власти, сталкивается в процессе публичного управления с традициями жёсткого централизованного управления. Приходится преодолевать отчуждение местного населения от публичной власти, создавать предпосылки, достаточные для социальной включённости граждан в решение проблем местных сообществ. Именно легитимность муниципальной власти является основанием для развития демократических институтов на местном уровне. Легитимность муниципальной власти усиливает политическую составляющую в деятельности местного уровня власти, оттачивает властные отношения, выстраивает механизм согласования интересов, повышает политическую культуру местного сообщества. Это приводит к тому, что формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения реально работают на местном уровне, и именно через эти формы

обеспечивается высокая степень легитимности муниципальной власти:

- местный референдум и муниципальные выборы;
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования;
- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания, собрание граждан;
- конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос и обращения граждан в органы местного самоуправления.

Легитимность муниципальной власти основывается на привлечении местных граждан к самоуправлению на основании этих форм. Через эти формы разрешаются политические конфликты, осуществляются решения вопросов местного значения в интересах местного сообщества, рационально используются местные ресурсы, осуществляется вовлечение местных жителей в процесс принятия властных решений, за последствия которых они также несут ответственность. Принцип сочетания представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан гарантирует непосредственное участие населения в решении вопросов местного значения, что призвано гарантировать равные права граждан на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей. В Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон №131) закреплены основные гарантии этих прав, в которых отражаются взаимное проникновение форм и институтов муниципальной демократии: прямой и представительной. Формирование органов местного самоуправления путём выборов являет-

ся важнейшей составляющей процесса легитимации муниципальной власти, в результате которого формируется новый уровень публичной власти, создаются необходимые условия для политического участия граждан в решении вопросов местного значения и отстаивании интересов местных сообществ. Прошедшие годы доказали, что самый высокий уровень легитимности муниципальной власти достигается на всеобщих выборах органов местного самоуправления при использовании мажоритарной системы.

Легитимность муниципальной власти гораздо выше, чем органов государственной власти, так как в основном на территории Российской Федерации и глава, и депутаты муниципального образования избираются на всеобщих выборах. Но поддерживать в межвыборный период достаточную степень легитимности местных органов власти могут только институты гражданского общества. Следует отметить, что наиболее эффективными такими институтами зарекомендовали себя общественные палаты муниципальных образований и институт территориального общественного самоуправления.

В последнее время очень настораживают некоторые тенденции, которые могут существенно снизить потенциал легитимности муниципальной власти. В 2007 году была предпринята попытка отменить выборы глав крупных городов. Муниципальное сообщество, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы отстояли тогда выборность мэров крупных городов. В марте 2014 года в Государственную Думу Российской Федерации был внесён новый законопроект, который укрепляет институт сити-менеджеров, а органы местного самоуправления продолжают встраивать в вертикаль государственной власти в крупных городах и региональных столицах. Предлагается отменять прямые выборы глав и глав администраций во всех муниципальных образованиях (кроме сельских). В муниципальных районах и тех городских округах, где будет введено внутригородское деление, отменяются

прямые выборы депутатов представительных органов, они будут состоять из делегированных депутатов внутригородских районов и поселений, входящих соответственно в состав городских округов или муниципальных районов. В истории России именно в городах зарождалось местное самоуправление, именно здесь сильны его традиции и его потенциал развития. В европейских странах в последнее десятилетие преобладает тенденция расширения прав городского местного самоуправления. Этот опыт необходимо использовать и в России. Можно предположить, что данный законопроект противоречит требованиям Европейской Хартии местного самоуправления.

Эффективность муниципальной власти определяется проведением в жизнь компетентных властных решений с наименьшими затратами и издержками в максимально короткие сроки. Реализацию этих властных решений можно осуществить только через компетенцию органов местного самоуправления. Компетенция органа местного самоуправления является сложной правовой категорией, структура которой состоит из предметов ведения, прав и обязанностей. Следует отметить, что предметы ведения включают в себя вопросы местного значения и полномочия. Очень многое зависит от того, какая модель местного самоуправления заложена в основу муниципальной реформы. В рамках англосаксонской модели заложен принцип, согласно которому муниципальная власть реализует лишь ту компетенцию, которая разрешена законом. В рамках континентальной модели заложен принцип, согласно которому муниципальной власти разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов. Конституционная модель местного самоуправления в новой России не получила своего завершения, для этого необходимо реализовать потенциал нового российского федерализма. Современная российская модель организации местного самоуправления имеет государственно-смешанный характер.

Основу компетенции составляют конкретные полномочия, соответственно должно быть чёткое разграничение этих 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» [4]. Прошло уже больше десяти лет с момента принятия Федерального закона №131, а порядка в разграничении полномочий нет. Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 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» [5]. Огромное количество передаваемых и делегированных государственных полномочий на местный уровень резко снижают эффективность муниципальной власти по решению собственных вопросов местного значения. Следует отметить, что необходимо отрегулировать порядок наделения государственными полномочиями муниципальной власти федеральным нормативно-правовым актом, это может быть закон «Об общих принципах наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления». Следует отметить, что в основе данного закона должен находиться принцип обязательного согласования с представительным органом местного самоуправления наделения государственными полномочиями муниципального образования. В данном законе необходимо закрепить принципы, механизм наделения местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и порядок расчёта материально-финансовых средств. Осуществлять передачу полномочий необходимо на основе следующих принципов:

— принцип договорного оформления передачи государственных полномочий

с обязательным согласием представительного органа местного самоуправления (данный вывод сделан с учетом статьи 78 Конституции Российской Федерации, предусматривающей согласительную процедуру передачи полномочий, а также трактовки процесса делегирования полномочий Европейской хартией о местном самоуправлении);

- принцип обязательности исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

- принцип целесообразности;

- принцип обязательной совместимости начала финансового года и начала исполнения переданного или делегированного государственного полномочия;

- принцип учёта интересов местного сообщества;

- принцип приоритетности вопросов местного значения;

- соразмерность и экономическая обоснованность полномочий местного уровня власти материально-финансовым ресурсам, их эффективности;

- подконтрольности осуществления переданных государственных полномочий;

- принцип адаптации передаваемых полномочий к местным условиям;

- принцип субсидиарности;

- принцип взаимозаменяемости и взаимодополняемости;

- принцип приближенности, полноты и исключительности.

В данном законе должны быть определены органы, которые от имени муниципального образования могут заключать соглашения. Сегодня соглашения о передаче полномочий заключают и местные администрации, и представительные органы, и главы муниципальных образований. Кроме того, для наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо:

- сформировать единые критерии наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

- разработать необходимые методические указания о порядке расчётов

и передачи материальных ресурсов, необходимых для реализации передаваемых государственных полномочий;

- разработать порядок прекращения исполнения переданных государственных полномочий.

Разные уровни публичной власти должны конкурировать между собой при реализации конкретных полномочий, и вся система муниципальной власти должна действовать как единое целое. Это можно сравнить с размещением государственного или муниципального заказа на оказание услуг или работ, основная цель заключается в том, что в результате конструктивной соревновательности в реализации полномочий различными уровнями публичной власти появляется «продуктивный конфликт», который является результатом наиболее эффективной реализации полномочий.

Увеличить легитимационный потенциал муниципальной власти в ближайшем будущем может модель децентрализации, когда полномочия сначала отрабатываются на нижестоящем уровне и если эти полномочия поддерживаются местным сообществом и успешно реализуются, то они закрепляются за муниципальной властью уполномоченным вышестоящим органом. Модель децентрализации обладает огромным потенциалом повышения легитимности и эффективности и её необходимо использовать. Президентом Российской Федерации поставлена конкретная задача в 2014 году — провести инвентаризацию полномочий муниципального уровня с позиции их эффективного исполнения, что будет способствовать повышению потенциала эффективности муниципальной власти. Необходимо отметить, что реализовать потенциал модели децентрализации можно только в среднесрочной перспективе, но объявить о выборе этого направления необходимо в 2014 году.

В заключении считаем необходимым сделать некоторые выводы. Так следует отметить, что компетенцию каждого уровня публичной власти необходимо устанавливать

с позиции наибольшей эффективности при решении социально-экономических проблем территории. Увеличение потенциала легитимности и эффективности муниципальной власти напрямую связано с формированием новых общественных институтов местного сообщества. К таким институтам можно отнести: общественные палаты муниципальных образований и институт территориального общественного самоуправления. Эффективность политического института публичной власти напрямую зависит от её легитимности:

чем она выше, тем меньше ресурсов нужно затратить на проведение принятых решений. Муниципальная власть стала самой легитимной в рамках муниципального и регионального политических пространств с огромным общественно-политическим потенциалом, который позволяет наиболее эффективно реализовывать модели партиципаторной, делиберативной демократии. В сё это будет способствовать увеличению потенциала легитимности и эффективности всей системы публичной власти.

Примечания:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 №1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. 1997. №5. Ст. 708.
2. Rhodes R. Control and power in central-local government relations. Farnborough: Gover, 1981. P. 97.
3. Исаев И.А. Власть силы, сила власти: сборник научных трудов. М.: Юрист, 2007. С. 239.
4. Выступление Президента РФ на встрече с делегатами Всероссийского съезда муниципальных образований. М., 2013. URL: <http://www.kremlin.ru>.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. М., 2013. URL: <http://www.kremlin.ru>.

References:

1. The resolution of the Constitutional Court of the RF of 24.01.1997 No. 1-P “On the case of check of constitutionality of the Law of the Udmurt Republic of 17.04.1996 “On the system of public authorities in the Udmurt Republic”” // Collection of laws of the RF. 1997. No. 5. Art. 708.
2. Rhodes R. Control and power in central-local government relations. Farnborough: Gover, 1981. P. 97.
3. Isayev I.A. The power of force, the force of power: collection of proceedings. M.: Yurist, 2007. P. 239.
4. Speech of the RF President at the meeting with delegates of the All-Russian congress of municipalities. M., 2013. URL: <http://www.kremlin.ru>.
5. Message of the RF President to Federal Assembly of the RF. M., 2013. URL: <http://www.kremlin.ru>.