

УДК 352

Мясоедов Алексей Иванович, бакалавр, факультет «Государственное и муниципальное управление», Московский Государственный Психолого-Педагогический Университет, Москва, Россия

e-mail: retvil@mail.ru

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

Аннотация. В статье рассматриваются Теоретико-правовые вопросы формирования профессиональных кадров на муниципальной службе как одного из наиболее перспективных направлений реализации потенциала местного самоуправления. Среди всех острых проблем формирования кадрового потенциала муниципальных образований авторы выделяют выявление кадрового потенциала муниципальных образований и его дальнейшую оценку, необходимость создания единой системы подготовки муниципальных служащих. Подводя итог, авторы подчеркивают, что для развития эффективной, а не просто декларируемой системы местного самоуправления необходимо опираться в основном на тех, кто будет реализовывать ее функции на практике, и поэтому создание продуктивной системы подготовки муниципальных кадров и повышения их профессионализма действительно востребовано.

Ключевые слова: местное самоуправление, потенциал, гражданское общество, человеческие ресурсы, профессиональные навыки муниципальных служащих.

Myasoedov Aleksey Ivanovich, Bachelor, Faculty of “State and Municipal Administration”, Moscow State Psychological and Pedagogical University, Moscow, Russia

THEORETICAL AND LEGAL ASPECT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF THE FORMATION OF CIVIL SOCIETY IN RUSSIA

Annotation. The article deals with Theoretical and legal issues of formation of professional personnel in the municipal service as one of the most promising areas of implementation of the potential of local self-government. Among all the acute problems of formation of the personnel potential of municipalities, the authors highlight the identification of the personnel potential of municipalities and its further assessment, the need to create a unified system of training of municipal employees. Summing up, the authors emphasize that for the development of an effective, not just declared system of local self-government, it is necessary to rely mainly on those who will implement its functions in practice, and therefore the creation of a productive system of training municipal personnel and improving their professionalism is really in demand.

Keywords: local self-government, potential, civil society, human resources, professional skills of municipal employees.

Создание эффективной модели гражданского общества и налаживание продуктивного взаимодействия внутри государства-это важнейшие вопросы становления правового государства. Политические изменения предыдущих десятилетий стимулировали многочисленные научные дискуссии, посвященные рассмотрению местного самоуправления как института гражданского общества. В частности, вопрос о сущностных характеристиках местного самоуправления в современных условиях и тема его потенциала, заложенная законодателем, сегодня действительно актуальна.

По мнению Г. Эллинека, самоуправление следует понимать как "управление, противоположное государственно-бюрократической власти, которая контролируется непосредственными заинтересованными сторонами»

[15]. Однако важно подчеркнуть, что мы не можем рассматривать местное самоуправление вне рамок государственно-правового регулирования. Мы считаем, что степень адаптации государственной власти к деятельности органов местного самоуправления играет ключевую роль в ее организации в России.

В настоящее время «государственная власть является доминирующей частью отношений» общество-власть " в России. Именно поэтому она обладает исключительным правом принятия политических решений, рассматривая гражданское общество лишь как вспомогательный "инструмент" [9]. Поэтому вряд ли можно утверждать, что местное самоуправление должно придерживаться государственной политики в силу своей прямой зависимости от государственной власти. К сожалению, это часто приводит к ущемлению прав граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Авакян С.А. отмечает, что «как-то странно предполагать, что есть государственная власть до определенного уровня, а потом начинается власть местного самоуправления, и она оказывается отдельной от государственной» [1]. В России местное самоуправление является своеобразным «продолжением» государственной власти. Правительственная централизация муниципальной власти вполне логична с точки зрения оглядки на прежнюю модель местного самоуправления, когда она была целиком включена в единую систему государственной власти.

Сказанное выше означает, что сущность данной правовой категории носит дуалистический характер. С одной стороны, можно отметить, что существует необходимость в том, чтобы граждане имели юридически обеспеченную возможность самостоятельно формировать органы местного самоуправления, а, с другой стороны, их деятельность должна осуществляться в рамках установленных государством правовых норм.

Следовательно, одним из ключевых принципов, определяющих сущность функционирования местного самоуправления, является его независимость на определенной территории. Более того, реализация этого тезиса на практике

возможна только тогда, когда "государство не создает местное сообщество, а признает его существование» [4]. Именно поэтому крайне важно иметь саморегулируемое общество, способное ограничивать государственную власть в целях продвижения собственных интересов. Гражданское общество можно определить как " группу лиц, обладающих определенной независимостью и автономией от государства, которые также способны ограничивать государственную власть в интересах своих собственных интересов» [8].

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что местное самоуправление является подлинным институтом гражданского общества, при условии, что возникающие в будущем вопросы требуют как научного, так и практического осмысления. Во-первых, есть ли реальная возможность для граждан решать вопросы местного значения самостоятельно и под свою ответственность? Во-вторых, можем ли мы утверждать, что «местное самоуправление» действительно существует в России? Способна ли она ограничить государственную власть в продвижении собственных интересов?

В нашем законодательстве есть много пробелов и проблем. Откровенно говоря, федеральное законодательство не предусматривает реальной юридической ответственности граждан, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за неисполнение муниципальных правовых актов. Необходимо уточнить, что институт «общественных слушаний», направленный на создание квазиконтроля за законотворческим процессом органов местного самоуправления, крайне формализован. Это означает, что местные администрации фактически не заинтересованы в диалоге с населением. Следовательно, публичные слушания проводятся только тогда, когда это является правовым положением. В этой связи приходится поддержать точку зрения о том, что "если нет такой необходимости получать одобрение обсуждаемых актов участниками общественных слушаний, то механизм прямой демократии превращается в ничто» [11].

Безусловно, у нас нет иллюзий относительно качеств демократии как реальной формы взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и населения. Нельзя рассматривать «демократию» как фактическое волеизъявление большинства граждан, так как уверены, что модель любого контроля основана на манипуляции меньшинства над большинством, несмотря на ее внешний вид. Таким образом, теория господства меньшинства «подкрепляется многочисленными историческими свидетельствами и большим количеством обстоятельств, о которых мы должны думать во время нашей напряженной рутинной и повседневной деятельности. Каждый, кто активно участвует в организационной жизни, не может не заметить, что даже в якобы демократических организациях есть небольшая группа, которая принимает решения, и большая, которая подчиняется» [2].

Эти объективные обстоятельства, обусловленные историческими особенностями развития российской государственности, порождают ряд других проблем, остающихся нерешенными на протяжении длительного периода времени. Некоторые из этих проблем включают в себя:

- Вопрос о расширении перечня компетенций, выделяемых для местного значения, без обеспечения соответствующей интенсификации расходов федерального бюджета на их реализацию;
- Крайне абстрактная модель разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере местного самоуправления.

С нашей точки зрения, переход к новой парадигме коммуникации между муниципальными органами власти и местным населением дал бы старт формированию нового уровня взаимодействия. Сама идея строится не на директивах "сверху", а на многоуровневом вовлечении широких слоев населения. Значительная роль в контексте разработки новой модели взаимодействия отводится менталитету гражданина, который необходимо учитывать в целях координации государственного регулирования местного самоуправления. Мы примерно на одной странице с точкой зрения, что

«местное самоуправление может действовать в согласии и сотрудничестве с государственной властью на равных началах» [7]. Это возможно в силу сложившихся реалий, которые диктуют естественную необходимость делегирования полномочий на местный уровень. Тем не менее, не следует забывать, что это может быть сделано только при условии соответствующей финансовой поддержки. Однако федеральная власть преисполнена недоверия к низкоквалифицированным местным кадрам, а это значит, что существует постоянная необходимость контролировать и контролировать их деятельность, так как порой их ненадлежащие управленческие решения обходятся государству слишком дорого [14].

В этой связи мы должны сделать вывод, что для раскрытия потенциала местного самоуправления необходимо найти наиболее высококвалифицированных представителей гражданского общества, способных эффективно и результативно решать вопросы местного значения.

Причина в том, что " приверженность муниципальных чиновников к работе зависит от их профессионализма и готовности предпринимать действия во благо местного сообщества. А это в свою очередь определяет эффективность реализации муниципальной социально-экономической политики на территории муниципального образования» [6]. С оглядкой на такой переход, необходимо, чтобы:

- отказаться от навязывания государственной политики в сфере местного самоуправления;
- прилагать огромные усилия наиболее продуктивных членов гражданского общества;
- повысить правосознание граждан, имеющих собственное мнение о политической судьбе, даже на местном уровне.

Есть ли шанс воплотить такую модель в реальность? Без колебаний мы можем подтвердить, что он может быть введен. Тем не менее, для этого каждый член нашего общества должен преодолеть свой собственный патернализм и этатизм, что характерно для российского менталитета. Эта задача столь же

трудна, как и построение отношений, которые называются «государство для общества» (а не «общество для государства»). Именно поэтому муниципальные кадры в основном определяют потенциал местного самоуправления.

Кадровый потенциал местного сообщества можно определить как "совокупность существующих, текущих и развивающихся профессиональных качеств, умений, навыков, а также скрытых личностных резервов местных руководителей, которые они могли бы использовать востребованно для достижения текущих и будущих целей в интересах местного сообщества" [5].

Основной проблемой в контексте формирования муниципальной рабочей силы является профессионализм работников. И это, соответственно, ставит вопрос об обновлении системы профессиональной подготовки и повышении квалификации местных чиновников. Следует отметить, что масштабная муниципальная реформа не привела к значительному повышению уровня профессионализма муниципальных служащих. Мы также не можем игнорировать то, что только по «...обучая, внося изменения в управление, менталитет и привычки людей, мы могли бы добиться результатов успешной реформы местного самоуправления в России " [10]. Соответственно, ход муниципальных реформ и их результаты находятся в тесной взаимосвязи с теми людьми, которые выполняют основные ориентиры. Мы исходим из того, что нынешний процесс реформирования крайне заторможен из-за низкого уровня профессионализма муниципального губернатора, поэтому он требует соответствующих поправок [12].

Для решения поставленной задачи мы считаем необходимым выдвинуть следующие предложения:

Прежде всего, крайне важно создать эффективную постоянную систему подготовки муниципальных служащих в условиях повышения их готовности к повышению своего образовательного и профессионального уровня. В частности, имеет смысл привлекать муниципальных служащих к системе грантового обеспечения на конкурсной основе с перспективой создания жизнеспособного трудового фона среди лучших кадров [13].

Во-вторых, существует потребность во внедрении специальных региональных программ, направленных на развитие кадрового резерва в муниципальных органах власти.

В-третьих, необходимо, чтобы муниципальные служащие принимали участие в деятельности, направленной на формирование их профессиональной идентичности, чувства ответственности за свои действия, стремления к постоянному совершенствованию своих профессиональных навыков. Для обеспечения эффективной реализации данного положения необходимо провести комплексный пересмотр существующих мер административной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления в сторону ужесточения.

Таким образом, признание местного самоуправления одной из основ конституционного строя предполагает создание децентрализованной системы управления, утверждение иных принципов взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления (отличных от тех, которые установлены в централизованных системах). Формальные гарантии местного самоуправления, закрепленные в Конституции Российской Федерации и закрепленные в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не могут обеспечить его надлежащее функционирование на практике. В то же время решение вопросов местного значения является объективной необходимостью для населения. Поэтому необходимо искать пути модернизации существующей практики, учитывая ее потенциал и анализируя актуальные проблемы, которые не позволяют в полной мере реализовать местное самоуправление на практике.

Список источников:

1. Авакьян С. А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // конституционное и муниципальное право, 2010. № 3. С. 10.

2. Даль Р. Демократия и Эхо критики: пер. с англ. М.: Российская политическая энциклопедия, 2003. С. 408.
3. Еремин А. Р. К вопросу определения сущности местного самоуправления // социально-политические науки, 2011. № 1. С. 47.
4. Мирошин А.В. Факторы, влияющие на негативную мотивацию в период кризиса // В сборнике: Экономические и социальные проблемы глобальной мировой финансовой системы Сборник статей участников III Международного научного студенческого конгресса. 2012. С. 516-518.
5. Мясоедов А.И. Инновационные технологии в управлении персоналом / А.И. Мясоедов // В сборнике: Инновационная экономика и менеджмент: Методы и технологии Сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Под ред. О.А. Косорукова, В.В. Печковской, С.А. Красильникова. 2018. С. 222-224.
6. Мясоедов А.И. Модели конструктивного управления конфликтами в современных организациях / А.И. Мясоедов // Научный журнал «Дискурс». – 2018. – 2 (16). – С. 96-103.
7. Мясоедов А.И. Устоявшиеся подходы к организации информационного пространства интернет-СМИ / А.И. Мясоедов // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2017. № 15 (15). С. 219-223.
8. Полтавская Т. Н., Слинько А. А. модернизация института местного самоуправления в современной России: проблемы и перспективы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология, 2015. № 1. С. 119.
9. Пряжникова, Е. Ю. Психология труда: теория и практика: учебник для бакалавров/Е. Ю. Пряжникова. -М.: Издательство Юрайт, 2019. -452 с
10. Романчук И. С. местное самоуправление как институт гражданского общества в механизме развития на государственную власть (теоретико-методологическое исследование) // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования, 2011. № 3. С. 204.

11. Романчук И. С., Нифантьев С. Ю. Гражданское общество и государственная власть: некоторые аспекты взаимодействия // вопросы истории правовой мысли человека: сборник государственной международной научно-практической конференции (10 ноября 2015 г., г. Челябинск). Уфа: Аджетерна, 2015. С. 116.
12. Сурнин А. МГУ в условиях кризиса / / Городское управление, 2010. № 3. С. 13-16.
13. Холикова Г.М. Целевые программы как инструмент государственного и муниципального регулирования / Г.М. Холикова//Бюллетень науки и практики. -2018. -Т. 4. -№ 12. -С. 404-408.
14. Шапиро Л. В. конституционные права граждан на участие в местном самоуправлении и его реализация в современной России // местное самоуправление в современной России. М., 2007
15. Эллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. S. 466.