

СЕЛЮТИН Валентин Иванович — д.полит.н., профессор, ректор Воронежского института экономики и социального управления (394036, Россия, г. Воронеж, ул. Помяловского, 27; viesm@vmail.ru)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ РЕФОРМИРОВАНИЯ В ЭКСПЕРТНЫХ ОЦЕНКАХ

Аннотация. В статье рассматривается эволюция местного самоуправления в России, выделяются основные этапы реформирования, проблемы и перспективы современного состояния муниципалитетов. Автор проводит критический анализ экспертных оценок и мнений о становлении и развитии местного самоуправления в России, рассматривает формы повышения квалификации муниципальных служащих и проблемы реализации полномочий органами местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, повышение квалификации, полномочия

Видею осуществления местного самоуправления как института российской государственности различные политические силы вкладывали абсолютно разные представления. «Демократические» силы представляли данную структуру как сферу, свободную от влияния коммунистов, либеральные структуры видели в местном самоуправлении инструмент разгосударствления собственности и формирования широкой сферы частнособственнических отношений. Действующая с 1991 г. власть использовала местное самоуправление, с одной стороны, для организации политической поддержки, а с другой — в борьбе с чрезмерной регионализацией. В обоих случаях речь шла о том, чтобы наполнить понятие «местное самоуправление» политическим смыслом, т.е. рассматривать его как выборность населением органов власти. О профессиональной, финансовой, юридической или какой-либо иной стороне нарождающейся местной власти никто из политиков новой России в тот период особо не задумывался.

В настоящее время российское местное самоуправление находится на очень ответственном рубеже своего развития. В постсоветской России были созданы законодательные основы новой модели местного самоуправления (Конституция РФ, федеральные законы 1995, 2003 гг.). И только сейчас, по прошествии нескольких лет можно реально оценить сложившуюся систему местного самоуправления. При этом оценки эти существенно различаются. Часть экспертов считают, что в России отсутствует концепция развития МСУ и какая-либо внятная государственная политика в этой сфере. В частности, на муниципальном форуме в Алуште в августе 2015 г. звучали намеки на то, что публично объявленные цели муниципальной реформы не достигнуты и что сегодня МСУ России намного дальше от реализации этих целей, чем в 2003 г.

Так, Р.Ф. Туровский в 2015 г. в журнале «Полис» названием статьи «Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности» дает оценку всей системе местного самоуправления. Статья прямо начинается с конкретной оценки: «Местное самоуправление в России является, пожалуй, одним из самых неустойчивых политических институтов» [Туровский 2015: 35]. Причем автор во всех бедах местного самоуправления винит государство. Между тем несколькими годами раньше он рассуждал несколько по-другому: политической науке, утверждал он, важно уйти от ложной постановки вопроса о местном самоуправлении в контексте его отношений с государством. Распространены случаи, когда местное самоуправление создается и предлагается обществу государством, и это нормальная форма диалога между государственной властью и местными сообществами [Туровский 2005: 67-68].



Можно привести оценку современного местного самоуправления В.Г. Гельманом, который убежден, что «местное самоуправление оказалось встроенным в качестве нижнего звена в иерархию вертикали власти во главе с президентом. Явно намечается частичная реставрация практики местного самоуправления советского периода» [Гельман 2001: 14].

Более четко определяет недостатки местного самоуправления президент РФ В.В. Путин в декабрьском 2013 г. послании Федеральному Собранию. Президент отметил: «Считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов местного самоуправления, развитие сильной, финансово самостоятельной власти на местах». Уже в мае 2014 г. на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления в г. Иваново В.В. Путин еще раз как очевидную для всех обозначил общую проблему разбалансировки в системе местной власти. Смысл необходимых изменений состоял в том, чтобы убрать диспропорции, повысить в целом роль и самостоятельность местного самоуправления, максимально приблизить этот уровень власти к людям, которые проживают на конкретных территориях.

Среди экспертов и политиков постоянно звучит утверждение о том, что сегодня необходимо создать настоящую систему профессионального обучения и повышения квалификации для муниципальных служащих. Между тем такая система Министерством образования и науки создана. Она активно используется в Воронежском институте экономики и социального управления. Система включает в себя первичную подготовку муниципальных служащих в вузах с государственными образовательными стандартами, затем профессиональную переподготовку, т.е. обучение муниципальных служащих с целью получения дополнительных теоретических и практических навыков, необходимых для выполнения новых видов профессиональной деятельности, по основным программам в объеме более 500 ч – от 3 до 6 месяцев с отрывом от работы и от 6 месяцев до 1 года без отрыва от работы. Завершается обучение защитой дипломной работы.

Следующий этап – повышение квалификации, включающее в себя обновление теоретических и практических знаний муниципальных служащих в связи с необходимостью освоения ими современных методов решения профессиональных задач. Повышение квалификации может включать краткосрочные тематические занятия по профилю профессиональной деятельности, обучение (72–100 ч) с защитой реферата или обучение по профессиональной деятельности для углубленного изучения проблем (свыше 160 ч) с защитой выпускной работы. Обучение осуществляется по мере необходимости, но не реже 1 раза в 5 лет в течение всей трудовой деятельности муниципального служащего.

Отдельным видом дополнительного профессионального образования является стажировка. Во время стажировки изучается передовой опыт управления, приобретаются профессиональные и организаторские навыки по занимаемой или более высокой должности.

Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих является подсистемой российской образовательной системы, включает в себя в качестве структурных элементов соответствующие государственные образовательные стандарты, а также органы управления подготовкой и переподготовкой государственных и муниципальных служащих, подведомственные им учреждения и предприятия.

Наглядно система профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих представлена на рис. 1.

Воронежский институт экономики и социального управления в 2005 г. по решению Министерства регионального развития РФ был включен в единую систему сопровождения реформ местного самоуправления и определен в качестве учебно-методического центра по подготовке и переподготовке кадров для

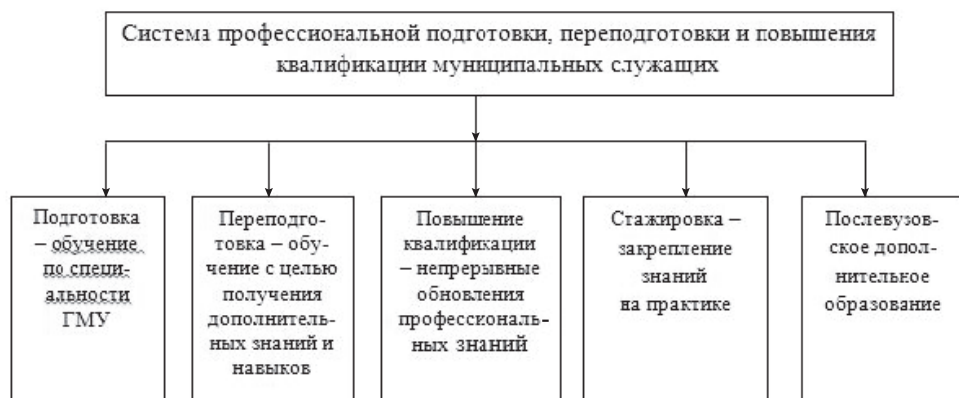


Рисунок 1. Схема системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих

муниципальной службы Воронежской обл. За прошедшее время институт подготовил около 7 тыс. специалистов по муниципальному профилю. За 10 лет переподготовку на базе института муниципальные служащие региона прошли практически по 3 раза. Все это время институт проводил опрос муниципальных служащих для определения их отношения к сложившейся системе местного самоуправления. Опросы показали, что уровень профессионального образования в кадровом составе муниципальных служащих по сравнению с дореформенным периодом существенно повысился. Увеличилось число муниципальных служащих, имеющих высшее профессиональное образование. Но особенно хотелось бы сопоставить мнение муниципальных служащих в период 2003–2006 гг. и 2012–2015 гг. Из 1 000 опрошенных муниципальных служащих в первом случае 43% считали, что государство создало неэффективную систему местного самоуправления, и только 12% были убеждены в обратном. В 2012–2015 гг. уже 58% из такого же числа опрошенных считали, что создана эффективная система местного самоуправления. На вопрос: «Как Вы оцениваете ситуацию в поселении?» – 52% респондентов ответили: ситуация стабильная, население удовлетворено изменениями в районе и поселениях; 30% считают, что ситуация удовлетворительная. Но самое главное, как отметили респонденты, что на местах появились элементы развития. В 2003–2006 гг. таких респондентов было всего 11%. Таким образом, последние опросы показывают, что муниципальные служащие приняли систему местного самоуправления.

Что касается опроса населения, проведенного институтом во всех районах области в эти же сроки с выборкой в 750 чел., то его результаты тоже значительно отличаются от оценок ученых. Если в 2006 г. 64% опрошенных считали, что положение дел с решением местных проблем зависит от президента РФ, и только 17% – от органов местного самоуправления, то в 2015 г. уже 72% считают, что решение местных проблем зависит от органов местного самоуправления и только 6% – от президента.

Население начинает привыкать к системе местного самоуправления. Уровень положительной оценки населением деятельности органов местного самоуправления по последним исследованиям поднялся в Воронежской обл. до 42% против 32% в 2005 г. Более того, 32% опрошенных считают, что повысилась личная ответственность муниципальных служащих за решение местных проблем, еще 24% считают, что повысилось внимание региональной власти к местным проблемам.

Безусловно, местное самоуправление переживает интересный период. Пока



местное население в полной мере в данный процесс не включилось. Но там, где местная власть реально работает на население, можно видеть реальные ростки поддержки и сотрудничества. Там же, где продолжаются дебаты, как сделать местное самоуправление самоуправляемым, реальных изменений не будет еще очень долго.

Список литературы

Гельман В.Я. 2001. Постсоветские политические трансформации (Наброски к теории). — *Полис. Политические исследования*. № 1. С. 12-22.

Туровский Р.Ф. 2005. Местное самоуправление: к организации эффективной власти. — *Общественные науки и современность*. № 6. С. 66-74.

Туровский Р.Ф. 2015. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности. — *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 35-51.

SELYUTIN Valentin Ivanovich, Dr.Sci.(Pol.Sci.), Professor of the Chair of Political Science, Management and Regional Studies, Rector of Voronezh Institute of Economics and Social Management (27 Pomialovskogo St, Voronezh, Russia, 394002; viesm@vmail.ru)

LOCAL SELF-GOVERNMENT: SOME RESULTS OF THE REFORMS ACCORDING TO EXPERT ASSESSMENTS

Abstract. *In the article, the author discusses of the evolution of local self-government in Russia, highlights the main stages of reforming, problems and prospects of the current state of the municipalities. The author provides a critical analysis of the views on the establishment and development of local self-government in Russia, considers forms of advanced training of municipal workers and challenges of implementing powers by the local authorities.*

Keywords: *local self-government, advanced training, authority*

МЕЛЬНИКОВА Раиса Ильинична — д.соц.н., профессор, заведующий базовой научно-производственной кафедрой муниципального управления Воронежского института экономики и социального управления (ВИЭСУ) (394036, Россия, г. Воронеж, ул. Помяловского, 27; viesm@vmail.ru)

МЕЛЬНИКОВ Илья Алексеевич — аспирант кафедры политологии, управления и регионоведения ВИЭСУ (394036, Россия, г. Воронеж, ул. Помяловского, 27; vypolzen@inbox.ru)

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ

Аннотация. *В статье рассматриваются роль и место местного самоуправления как одного из институтов, влияющих на процесс демократических преобразований России через развитие принципа самоорганизации населения на муниципальном уровне, активизацию его участия в решении вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность.*

Ключевые слова: *вопросы местного значения, демократия, местное сообщество, муниципальная власть, народовластие, реформа местного самоуправления*

За последние два десятилетия тематика местного самоуправления вызывает значительный интерес у ученых различных направлений — правоведов, госу-