

Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского
Научно-исследовательский социологический центр

**СОЦИАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ
И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**
Сборник научных трудов

Выпуск 16

Нижний Новгород – 2016

Серафимов М.М.

ПОВЫШЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ДЕПУТАТСКОГО КОРПУСА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье автор возвращается к ранее поднимаемой им проблеме профессиональной компетенции депутатского корпуса местного самоуправления. Отмечается и аргументируется практическими примерами, что формально качественный по образованию и управленческому опыту депутатский состав представительного органа профессионально не готов к новой для него деятельности. В самом начале работы нового созыва представительного органа рекомендуется начать обучение депутатов. Подобная практика имеет место в муниципальном образовании, где работал автор статьи. Однако качество обучения сталкивается с рядом проблем, которые вполне можно решить, приняв к исполнению рекомендации, предложенные в статье.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, депутатский корпус, профессиональная компетенция, конфликт.

Вопросы муниципальной кадровой политика были предметом нашего изучения и освещения на протяжении последних десяти лет [1]. Важным аспектом предмета изучения является проблема повышения профессионального уровня депутатского корпуса, который нашел свое отражение отражена в обширной статье [2]. Мы считаем необходимым вновь вернуться к этим проблемам, так как произошли изменения в законодательной базе и появились дополнительные материалы, характеризующие современные процессы в местном самоуправлении.

Следует отметить, что по-прежнему в большинстве научных, популярных и правовых источниках повышению профессиональной компетенции депутатского корпуса не уделяется должного внимания, речь в них идёт в основном о профессиональном уровне муниципальных служащих исполнительных органов. На мой взгляд, практика, двадцать лет избиравшегося депутатом представительного органа местного самоуправления, из них 11 лет работавшего заместителем председателя на освобожденной основе это серьезное упущение со

стороны ученых, практиков и законодателей, сдерживающее развитие местного самоуправления. При рассмотрении вопроса повышения профессионального уровня депутатского корпуса важнейшим на наш взгляд, определяющих этот процесс причины, являются: 1) формирование депутатского корпуса, 2) добровольное, а не обязательное обучение.

Рассмотрим первую из них – формирование депутатского корпуса во время избирательной компании. Первые проблемы квалификации депутатов объясняются особенностями формирования на выборах представительного органа, где в определённой степени трудно предсказать персональный состав и тем более профессиональную подготовку к муниципальному управлению вновь избранных депутатов. Учитывая опыт последних лет, небольшой по количественному составу депутатский корпус, можно спрогнозировать какие категории граждан окажутся депутатами. Как правило, преимущественно это будут директора предприятий и организаций, предприниматели, учителя, врачи, активисты политических партий. Случайно может оказаться и «народник» – борец за правду. По крайней мере, местная власть активно участвует в формировании представительного органа и получает вполне лояльный, если не сказать карманный для исполнительной власти его состав.

Особенно это процветало, когда глава местного самоуправления избирался населением и выбирал для себя совмещение с должностью главы администрации, а не председателя представительного органа. Состав представительного органа сформируется таким образом формально высококвалифицированным, имеющим опыт руководящей и управленческой работы. Так, например, в трёх созывах Земского собрания Борского района с 1996 года, депутаты с высшим образованием составляли подавляющее большинство депутатского корпуса (2 созыв – 90%, 3 созыва – 96%, 4 созыва – 96%). Депутатов со средним образованием было значительно меньше (2 созыв – 10%, 3 созыв – 4%, 4 созыв – 4%). В составе депутатского корпуса было много руководителей разных сфер деятельности, причем доля их постоянно росла (2 созыв – 40%, 3 созыв – 64%, 4 созыв – 71%). Эта тенденция сохраняется: в 2009 году Борский район был преобразован в городской округ город Бор. Был избран совет депутатов городского округа в составе 36 человек (24 по одномандатным округам, 12 от политических партий).

Среди них: с высшим образованием 97%, руководители разных сфер деятельности 88%.

Мы уже отмечали «бесперспективность выборов представительных органов местного самоуправления по партийным спискам». По-видимому, мы были не одиноки в этом мнении и законодатель отменил выборы по партийным спискам. Однако, сверхопытная в использовании административного ресурса местная власть добилась ошеломляющего результата при выборах совета депутатов городского округа город Бор. Из 27 депутатов все представители «партии административного ресурса», 96,3% с высшим образованием и лишь один депутат с неоконченным высшим, 96,3 % руководители и только один индивидуальный предприниматель. Как видим, никаких случайных депутатов. Состав депутатского корпуса не отражает ни профессионально-кадровую структуру населения, ни общественное мнение.

На наш взгляд более целесообразно концептуально при формировании представительных органов ввести квотирование депутатских мест для отдельных категорий граждан, которые по действующему закону о выборах не имеют реальных шансов иметь своих представителей в депутатском корпусе. Вот и получается, что представительные органы местного самоуправления напоминают нам советы директоров предприятий и фирм, разбавленных желательными и лояльными к руководителям местных администраций врачами и учителями. А такие представители, как рабочие и крестьяне, инженерно-технические работники, студенты, пенсионеры там отсутствуют. Да и женщины представлены всего двумя депутатами, хотя их роль в реальной общественно-политической жизни довольно значительна.

Даже получив послушную представительную власть, администрация на первых порах столкнется с низкой подготовленностью новых депутатов к работе в совете, что может послужить причиной конфликта между представительным и исполнительным органом власти. Особенно это характерно для тех территорий, где уже существуют разногласия между ветвями власти [3].

Формальные показатели квалификации вовсе не означают, что, будучи избранными, все депутаты с желанием и ответственностью берутся за непосредственное исполнение депутатских полномочий, отдавая этому должностное предпочтение. Обладая общими навыками управления, многие из них не представляют специфику и особенности

муниципального управления и оказываются не готовы к этому виду деятельности. Поэтому, как и в советские времена, значительная часть полномочий, задач и функций во властных структурах местного уровня будет реализовываться муниципальными служащими – работниками исполкомов. Как и прежде, эти работники будут заниматься различными организационными вопросами. От подготовки материалов к заседаниям сессий и комиссий совета до разработки проектов решений органа местного самоуправления.

Не является редкой ситуация, при которой отдельные кандидаты стремятся быть избранными и попасть в представительный орган, преследуя свои личные цели и интересы. Это проявляется затем в конфликте интересов – ситуации, при которой личная заинтересованность депутата влияет или может повлиять на объективное исполнение им депутатских обязанностей. При этом может возникнуть противоречие между интересами депутата и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, ее субъекта, конкретного муниципального образования.

Как уже отмечалось причиной возникновения конфликтных ситуаций в структурах власти не только проявления амбиций отдельных личностей, но и слабая профессиональная компетентность, неосведомленность в содержании депутатской деятельности, отсутствие опыта и навыков в работе представительного органа власти, именно здесь важна роль руководителей органов местного самоуправления. От них, в первую очередь, требуется осмысленный подход к профессионализации депутатского корпуса, стремление к разработке программ профессионального развития кадров аппарата (муниципальных служащих) и депутатского корпуса, реализация мер по укреплению морально-психологического климата в муниципалитете. Должностные лица местных органов власти должны быть настоящими политически-ми и духовными лидерами муниципальных сообществ.

Известно, что порой причиной конфронтации между представительным органом и исполнительной властью становится желание депутатов любым путем выполнить свои предвыборные обещания. И первое разочарование приходит во время битвы за бюджет. Ведь нередко явно недостаточна бюджетная обеспеченность решения вопросов местного значения, острых проблем жизнедеятельности местного сообщества.

Далеко не на все острые вопросы дает ответы как федеральное, так и региональное законодательство в области местного самоуправления. Поэтому от представительного органа местного самоуправления требуется разрешение наиболее острых проблем на местах, используя возможности муниципального представительного органа. Это возможно лишь при условии продуманной профессиональной подготовки депутатского корпуса. И вряд ли здесь могут быть приемлемы административные рычаги. Скорее требуется использовать педагогические методы, проявляя такт и заинтересованность, оказывая реальную организационно-методическую и ресурсную помощь депутатам в вопросах их профессиональной ориентации, повышения компетентности и компетенции. Представительный орган по своему профессионализму не должен уступать исполнительному, а депутаты – муниципальным служащим местной администрации. Многие проблемы местного самоуправления не решаются из-за более слабой компетенции в практических вопросах управления представительного органа по сравнению с исполнительным.

Депутаты представительного органа должны выступать не только в роли носителей общественного мнения, но и экспертов предлагаемых нормативно-правовых актов муниципального образования, программ социально-экономического развития, целевых комплексных программ, бюджетного процесса, управления имуществом, что особо выделено в Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» [4].

Из всего вышеизложенного, совершенно очевидно, что необходимо профессиональное обучение депутатов в самом начале их деятельности. Подобная практика была и в представительном органе власти Борского района [3]. Однако, она имела определенное сопротивление как со стороны исполнительного органа власти, который не закладывал деньги на обучение в бюджет, а пытался это провести своими сотрудниками. С другой стороны, проявилась вторая проблемная причина. Когда нам удалось организовать официальные курсы повышения квалификации многие депутаты под разными предлогами не посещали их. При этом никаких рычагов воздействия на этих депутатов нет.

Те же, кто прошли подобные курсы приобрели для себя новое качество:

- начинали понимать и знать муниципальное управление;

- подняли роль и ответственность представительных органов власти в системе местного самоуправления;
- повысили активность при разработке, обсуждении и принятии нормативных правовых актов;
- стали потенциально грамотными, компетентными кандидатами в депутаты представительного органа местного самоуправления следующего созыва, тем самым обеспечивают преемственность курса;
- приобрели уважение муниципальных служащих исполнительного органа к представительному органу.

За время обучения депутаты изучили теоретические и практически аспекты повышения эффективности деятельности органов представительной власти в развитии территории муниципального образования, освоили кадровые технологии и методы формирования команд для выполнения задач управления муниципальным образованием, получили практические навыки, связанные с публичной деятельностью депутата представительного органа муниципального образования.

На наш взгляд есть два пути решения проблемы повышения компетенции депутатского корпуса: политическая воля руководителей местного самоуправления и принятия нормативно-правового акта, хотя бы представительного органа, обязывающего депутатов пройти необходимую учебу. Нам думается, что эта проблема не ограничивается органами самоуправления, а касается и депутатского корпуса региональной и государственной власти.

Литература

1. Серафимов М.М. Кадровый потенциал в стратегии развития районного муниципального образования. Монография. Н.Новгород: Изд. НИСОЦ, 2007. С. 137.
2. Пономаренко Б.Т., Серафимов М.М. Как повысить профессиональный уровень депутатского корпуса местного самоуправления? // Российский журнал местного самоуправления «Муниципальная власть» № 4, 2007 г.
3. Серафимов М.М. Проблемные вопросы взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Соци-

альные преобразования и социальные проблемы. Выпуск 15. – Н. Новгород: Изд-во НИСОЦ, 2015. С. 137–142.

4. ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Seraphimov M.M.

Improving the professional competence deputy corps of local government

The author returns to the previously lifted them to the problem of the professional competence of deputies of local government. It is noted and argued with practical examples that the formal quality of the education and management experience, the deputy of the representative body of the professional is not ready for his new business. At the beginning of the new convocation of the representative body it is recommended to begin training deputies. This practice takes place in the municipality, where he worked as the author. However, the quality of education is facing a number of problems that can be solved completely, taking the recommendations proposed in the paper.

Keywords: local government, local authorities, deputies, professional competence, conflict.