

Экономико-правовые проблемы взаимодействия органов муниципальной власти и возможности их решения в аспекте теории человеческого капитала

М.В. Капранова, кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры прикладной психологии,
А.В. Колгушкина, кандидат экономических наук, доцент, заведующий аспирантурой,
Государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования Московской области
«Технологический университет», г. Королев, Московская область

В статье обсуждаются актуальные для российской действительности противоречия взаимоотношений в структуре органов муниципальной власти, касающиеся деятельности глав муниципальных образований, представительных органов местного самоуправления, местной администрации. Исследование демонстрирует, что в качестве путей оптимизации деятельности муниципальной власти следует рассматривать не только расширение поиска правовых рычагов воздействия на систему, но и мониторинг динамики человеческого капитала субъектов местного самоуправления, который позволил бы выявить факторы интеграции взаимоотношений и разработать стимулирующие средства поддержки партнерства социальных институтов.

Человеческий капитал, местное самоуправление, муниципальная власть.

Economic and legal problems of interaction between municipal authorities and the possibility of their solution in the aspect of the theory of human capital

M.V. Kapranova, Associate Professor of Department of Applied Psychology,
A.V. Kolgushkina, Phd, Associate Professor,
State Educational Institution of Higher Education
Moscow Region «University of technology», Korolev, Moscow region

The article discusses the contradictions of relations in the structure of municipal authorities relevant to the Russian reality concerning the activities of heads of municipalities, representative bodies of local self-government, local administration. The study demonstrates that, as ways to optimize the activities of municipal authorities, one should consider not only expanding the search for legal levers of influence on the system, but also monitoring the dynamics of human capital of the subjects of local self-government, which would reveal the factors of integration of relationships and develop incentives for supporting the partnership of social institutions.

Human capital, local government, the municipal authority.

Проблемы организации муниципальной власти в Российской Федерации, взаимоотношения ее различных органов признаны одними из актуальнейших в современных общественных науках. Значимость правильного системного функционирования органов местного самоуправления не вызывает сомнения, поскольку от качества этого функционирования зависит в конечном счете перспективность экономического развития муниципального образования. Однако и профессиональные управленцы, и ученые-юристы на сегодняшний день высказывают единое мнение, что актуальное состояние

взаимодействия органов муниципальной власти имеет отчасти противоречивый характер, что в результате сказывается на качестве деятельности. Примером типичного признака политического противостояния между органами местного самоуправления является ситуация несвоевременного принятия бюджетов в некоторых муниципальных образованиях, при чем такая ситуация разрешается только сменой должностных лиц.

Как этот пример, так и подобные ему иллюстрируют практику наделения органов муниципального управления общими или же противоречивыми полномочиями, которые никак не

получают конкретизацию по вопросу, в компетенцию какого именно органа они должны входить. Конечно, можно предположить, что недочеты формализации и некоторые противоречия – это неизбежное следствие развития любой социальной системы. Однако приходится констатировать, что муниципальное управление на современном этапе не может выработать единую позицию по траектории преодоления этих противоречий, а это в конечном итоге дестабилизирует общество и искажает общественное восприятие самой идеи местного самоуправления.

Очевидная и наиболее часто обсуждаемая причина указанной дезинтеграции лежит в правовой области. Деятельность органов муниципальной власти является нормативно регламентируемой рядом разноуровневых правовых актов: Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, Конституции (устава) субъекта Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, Устава муниципального образования и регламента деятельности. Однако множество регуляторов не приводит в данном случае к четкому управляемому результату. В правоведении высказывается единая точка зрения, что нормы, ориентирующие процедурные аспекты взаимодействия органов местного самоуправления, часто неоднозначны, демонстрируют коллизии и в целом недостаточны для системного правового регулирования. Проблемы нарушения во взаимоотношениях между органами местного самоуправления вызваны, в частности, обсуждаемой уже проблемой недостаточной четкости в разграничении полномочий, которое наблюдается даже в положениях Конституции Российской Федерации [1]. Так конституциональная норма в ч.1 ст.132 предписывает органам местного самоуправления

самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка, а также решать вопросы местного значения. Однако законодатель не поясняет, каким объемом соответствующих полномочий наделяется каждый орган местного самоуправления, каков порядок их исполнения, каков порядок взаимодействия отдельных институтов. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований также могут предписывать общие полномочия органам местного самоуправления. Например, ст. 11 Земельного кодекса Российской Федерации N 136-ФЗ «Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений» постулирует следующее: «К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности» [3].

На практике разграничение компетенций между органами местного самоуправления часто становится проблемой, возникает ситуация «пересечения компетенций» или

«конфликта компетенций», когда органы муниципальной власти либо не могут разграничить полномочия, находящиеся в совместном ведении, либо устраняются от решения отдельных вопросов.

Диссонанс взаимодействия главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления по решению вопросов, требующих их одинакового участия, и правовая обеспеченность этого взаимодействия вызывают порой серьезные нарушения в функционировании системы муниципальной власти, доходящие вплоть до судебных споров.

Таким образом, построение согласованного взаимодействия органов местного самоуправления значительно нуждается в коррекционных мерах, которые смогли бы быть инструментами регламентации структуры органов муниципального управления и практики функционирования глав муниципальных образований, представительных органов местного самоуправления, местной администрации. Справедливым будет замечание, что попытки законодательских инициатив в области муниципальной власти являются довольно традиционными для современной общественной практики. Не остаются в стороне от них и ученые-правоведы, несмотря на то, что изучение структуры муниципального образования в юридической науке началось сравнительно недавно. Например, в работе А.А. Уварова обсуждаются мотивы обоснования вмешательства одного органа в деятельность другого [9]. Подчеркивая неправовой характер подобных обоснований, автор делает вывод о необходимости корректирующих законодательных мер, которые, с одной стороны, сделали бы более унифицированными интересы населения и полномочия по их реализации, а с другой – идентифицировали бы интересы населения применительно к роли и

возможностям по их реализации отдельных муниципальных органов власти. Д.Б. Сергеев на основе анализа законодательного определения структуры органов местного самоуправления выдвигает гипотезу о том, что структура муниципального образования существует в статике и динамике: в первом случае это «легальная» структура муниципального образования, закрепленная в правовых актах как перечень органов местного самоуправления в муниципальном образовании, во втором – фактически сложившаяся структура конкретного муниципального образования, включающая не только органы местного самоуправления и формы непосредственной демократии, осуществляющие их полномочия, но и отношения между ними [8].

Если продолжать анализ правоведческих исследований, можно убедиться в том, что, несмотря на широкое обсуждение этой проблемы учеными, множественные законодательские инициативы до сих пор не смогли обнаружить ее кардинальное решение. Вероятно, обозначенная проблема детерминруется не только правовыми факторами, но и качеством функционирования социально-экономических и социально-психологических механизмов организации муниципального управления.

Дело в том, что правовое регулирование деятельности субъектов муниципальной власти касается преимущественно прескриптивных связей внутри системы взаимодействия органов самоуправления. Прескриптивная (предписывающая, властная) связь характеризуется движением информации сверху вниз, от вышестоящих органов к нижестоящим. Типичные ситуации, иллюстрирующие прескриптивную связь, – направление принятых нормативных актов от представительного органа

муниципального образования к иным структурам муниципального образования, от избирательной комиссии муниципального образования к исполнительным органам местного самоуправления. Однако картина реального профессионального взаимодействия субъектов муниципальной власти – администрации, представительного органа, главы муниципального образования – полностью опровергает представления об абсолютном доминировании вертикальных отношений между органами местного самоуправления. На самом деле взаимодействие органов муниципальной власти предполагает сложную систему взаимосвязей, в которой обнаруживаются и дескриптивные, или описывающие, связи, характеризующиеся движением информации снизу вверх, и горизонтальные отношения, в которых стороны наделены равным объемом взаимных прав и обязанностей. Все эти варианты коммуникаций тесно взаимосвязаны: в дескриптивных связях может выражаться реакция подчиненных органов на прескриптивно полученную информацию, а возникновение устойчивых горизонтальных взаимоотношений между органами самоуправления рассматривается как результат грамотной вертикальной координации, свидетельствующий об эффективном функционировании всей структуры муниципальной власти. Более того практика местного управления пестрит многочисленными примерами, когда характер взаимодействия всей системы муниципальной власти определяется исключительно неформализованными отношениями: это и принятие изменений в устав муниципального образования, и утверждение местного бюджета, и принятие планов и программ развития муниципального образования и т.п. Приведенные здесь примеры включают вопросы, являющиеся, согласно

Федеральному закону №131-ФЗ [2], исключительными полномочиями представительного органа местного самоуправления, но по факту они всегда решаются с участием главы муниципального образования. Такое участие в формах всевозможных встреч, консультаций, бесед, переговоров и т.д., не регламентированных никакой правовой нормой, целиком строится на неформализованных, неинституциональных, спонтанных отношениях, качество которых во многом зависит и от личности субъектов общения, и от социальной ситуации их развития.

Таким образом, проблема взаимодействия органов муниципальной власти приобретает междисциплинарные черты, анализ которых предполагает использование расширительных трактовок. Очевидно, что никоим образом нельзя умалять ценность поиска правовых регуляторов взаимоотношений между органами местного самоуправления, однако намеченный в нашей стране курс на модернизацию и инновационное развитие предполагает максимальное вовлечение человеческого капитала в процесс интервенции предлагаемых структурных изменений.

Еще в работах «чикагской» школы (Т. Шульц, Г. Беккер) отстаивалась и обосновывалась значимость человеческого капитала как «ценных качеств, приобретенных человеком, которые могут быть усилены соответствующими вложениями» [11]. Авторы авторитетно доказывали, что роль человеческого капитала никак не меньше роли любых иных ресурсов в создании какого-либо общественного продукта, а иногда и более значима, поскольку связана не только с актуальным повышением производительности труда, но и перспективным экономическим ростом, реализуемым за счет возможностей легкого восприятия, генерации и реализации новых идей.

Организация экономического сотрудничества и развития предлагает определение человеческого капитала через описание знаний, компетенций и свойств, которые способствуют созданию личностного, социального и экономического благополучия. Такой широкий подход, заданный международной экономической организацией, приводит сегодня к созданию многочисленных моделей человеческого капитала, в содержание которых включают навыки общения, самоконтроль и уверенность в себе, эмоциональную устойчивость, умение распределить время, креативность, ответственность, способность принять вызов, готовность к переменам (А.Л. Бовенберг), здоровье, знание, культуру и свободу личности (Н.М. Римашевская), знания, умения, навыки, способности, здоровье, культурно-нравственный потенциал, социальную идентичность (Н.А. Бураншина, Н.Л. Иванова)

Можно утверждать, что для структур муниципальной власти показатели человеческого капитала имеют определяющее значение, поскольку они могут определять и перспективы социального развития, и возможные деструкции взаимодействия структур муниципальной власти: от гипотетических противоречий – до вполне реальных конфликтов, доходящих до судебных разбирательств. Например, проблема концентрации власти у одного органа местного самоуправления: главы муниципального образования или представительного органа, – утверждается не за счет каких-то законодательных полномочий, а только при условии наличия дисбаланса в ресурсах человеческого капитала и воздействии соответствующих социально-психологических факторов, образующих наличие «негласного мандата доверия». К указанным ресурсам в самом широком понимании относят индивидуально-психологические особенности конкретного должностного

лица, его лидерские способности, управленческие компетенции, мотивацию; к социально-психологическим факторам: психологические процессы, определяемые в социальных группах, в том числе соответствующее групповое давление, а также социально-психологические характеристики макрогрупп, в том числе выражаемое ими общественное мнение.

Таким образом, человеческий капитал – это важный ресурс оптимизации взаимодействия органов муниципальной власти и, в конечном счете, управления социально-экономическим развитием территории. Следует отметить, что организационное консультирование на сегодняшний день имеет широкую методологическую базу исследования проблем диагностики и развития человеческих ресурсов и человеческого капитала. Однако вопросы организации взаимоотношений субъектов муниципальной власти являются до сих пор областью, закрытой для организационных исследований. Муниципальная сфера в настоящее время подлежит только правовому анализу в связи с развитием отдельных аспектов муниципального законодательства, и никогда не подразумевает какие-либо комплексные исследования, какие могут иметь место, например, в бизнес-управлении. В силу подобной односторонности даже высококачественные исследования проблем организации системы местного самоуправления могут казаться бесперспективными для практического внедрения, поскольку они никак не затрагивают те многочисленные факторы, которые определяют реалии взаимодействия системы власти на местах.

Меры обеспечения конструктивного взаимодействия субъектов местного управления и интервенции предлагаемых структурных изменений должны строиться на принципах обеспечения системности

оценки и комплексного участия экспертов. Это и делает задачу оптимизации деятельности субъектов муниципально-правовых отношений сферой профессиональной деятельности различных специалистов.

Мониторинг социальных аспектов взаимодействия субъектов муниципальной власти в данном случае явился бы условием расширения возможностей практического воплощения правовых принципов организации управления, в первую очередь, за счет исследования факторов внутренней интеграции взаимоотношений и разработки стимулирующих средств поддержки партнерства социальных институтов. Кроме того, внедрение технологий консалтинга открыло бы возможности для разработки и осуществления трансфера инновационных методов и технологий решения актуальных в настоящее время проблем местного самоуправления.

Помимо названного, довольно интересным является предложение о поиске новых методических ресурсов образования будущих профессионалов сферы муниципального управления, которое может осуществляться, в частности, в ходе внедрения системных междисциплинарных подходов [5]. Межпредметный контекст подготовки потенциально является инструментом повышения образовательного потенциала и профессиональной готовности к деятельности в структуре муниципальной власти.

Таким образом, следует признать, что существующие проблемные зоны практики взаимоотношений между субъектами муниципально-правовых отношений, связанные, например, с неразделенными полномочиями и конфликтом компетенций, касаются как формализованных, так и спонтанных взаимодействий. В этой связи стимулирование интеграции системы

муниципальной власти может быть представлена как многофакторная задача, существенным условием которой является мониторинг динамики человеческого капитала взаимодействующих субъектов местного самоуправления.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 3316.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета. 2001. № 2823.
4. Бураншина Н.А., Иванова Н.Л. Человеческий капитал муниципального образования и роль социальной идентичности личности в управлении им Н.А. Бураншина // Социология образования. 2012. № 10. С. 72-74.
5. Костыря С.С., Манохина О.А. Об инновационных подходах и опыте развития юридического образования в России // Перспективы, организационные формы и эффективность развития сотрудничества ВУЗов стран Таможенного союза и СНГ / сборник научных трудов международной научно-практической конференции: Королев МО. ФТА. 2013. С. 314-317.
6. Линева А.Н. Обоснование концепции человеческого капитала экономического субъекта // Вопросы региональной экономики. 2016. № 4. С. 146-151.
7. Римащевская Н.М. Качество человеческого потенциала в условиях инновационной экономики // Труд и социальные отношения. 2009. № 4. С. 12-17.
8. Сергеев Д.Б. Структура муниципального образования: монография // Абакан: ООО «Книжное издательство «Бригантина». 2014. 168 с.
9. Уваров А.А. Местное самоуправление в России // М.: Норма. 2008. 320 с.
10. OECD. The Well being of nations: The role of human and social capital. Paris: OECD, 2001. P. 18.
11. Shultz T. Human Capital in the International Encyclopedia of the Social Sciences. N.Y., 1968. Vol. 6.