

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии коммуникаций
и управления на базе администрации
Энгельсского муниципального района

ИСПОЛНИТЕЛЬСКАЯ ДИСЦИПЛИНА И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 5 курса 526 группы
направления подготовки 38.03.04 - «Государственное и муниципальное
управление»
социологического факультета

Григорьева Юрия Николаевича

Научный руководитель
кандидат социологических наук, доцент

Е.В. Сайганова

Зав. кафедрой
доктор социологических наук, профессор

Л.С.Аникин

Саратов 2018

Общая характеристика работы

Актуальность работы обусловлена в первую очередь тем, что в современных условиях развития российского общества, когда делается упор на результативное использование всех видов ресурсов, вопросы качественного использования человеческих ресурсов приобретают уникальную актуальность. Важным направлением выступает активизация «человеческого потенциала» именно на муниципальной службе в рамках новых задач и вызовов, когда ведется о формировании новой модели государственного и муниципального управления.

Несмотря на усиление наказаний по ряду нарушений, в первую очередь коррупционных, наблюдается падение законопослушности служащих, преобладание корпоративизма над профессионализмом, индивидуализма над желанием защиты общественных интересов. Помимо этого, в среде муниципальных служащих складываются довольно влиятельные неформальные, и зачастую внеправовые отношения. Данные факторы выдвигают на передний план специфику дисциплины и формирования социальной ответственности муниципальных служащих. Решение поднятой проблемы требует анализа понятия ответственности муниципальных служащих, выявления этических основ их профессиональной деятельности, исполнительской дисциплины, определения соотношения социального статуса, социальных задач, целей и функциональных обязанностей. Сложность и неординарность происходящих изменений объясняет комплексный научно-социологический разбор проблемы. Муниципальные служащие - очень большая социально-профессиональная страта со своими идеалами, корпоративными интересами, а также ценностными ориентациями. В структуре муниципального управления социально - статусные факторы, профессиональная и моральная социализация муниципальных служащих играют важную роль. Следовательно, научное осмысление их социального статуса, социальных задач, функциональных обязательств дает основание для становления

профессионализма, дисциплины и ответственности чиновников в муниципалитетах. В свою очередь это позволит увеличить результативность функционирования муниципальной службы и повысить авторитет муниципальной власти, уменьшить социальное напряжение и снизить отчуждение народа от власти.

Степень научной разработанности. Основы муниципальной службы изучались в работах Ежевского Д.О., Нечипоренко В., Сантрян Н.А.¹.

Проблемы оценки труда поднимались в работах Бояриновой И.В., Начкебии М.С. Булкиной Н., Галия Е.А. Крахмалова А.Н.².

Вопросы, связанные с профессионализмом освещались в трудах Дурцевой А.Г., Забневой Э.И., Молоткова Ю.И., Луценко О.Е.³.

Коррупционной проблематикой занимались Бугаевская Н.В., Гацко М.Ф.¹.

¹ Ежевский Д.О. Правовые основы прохождения муниципальной службы в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 57–73; Нечипоренко В. Менеджеризация современной государственной службы // Государственная служба. 2013. № 3. С. 35-39; Сантрян Н.А. Проблемы муниципальной службы в современном российском обществе // КАНТ 2014. С. 70-73.

² Бояринова И.В., Начкебия М.С. Диагностика профессиональных компетенций муниципальных служащих // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки 2016. С. 32-37; Булкина Н. Диагностика системы стимулирования трудовой деятельности персонала // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2013. № 6. С. 93–100; Галий Е.А. Модель «Интегральная оценка компетенций муниципальных служащих» // Вестник НГИЭИ 2017. С. 72-81; Крахмалов А.Н. Оценка эффективности труда муниципальных служащих // Вестник Поволжского института управления 2013. С. 113-119.

³ Дурцева А.Г. Управление профессиональным развитием муниципальных служащих // Вестник Челябинского государственного университета 2014. С. 44-47; Забнева Э.И. Особенности профессионализации муниципальных служащих в социально-историческом контексте (по материалам сравнительного социологического исследования) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология 2016. С. 12-16; Молотков Ю.И. Формирование профессионализма и новых компетенций у муниципальных служащих // Профессиональное образование в России и за рубежом 2014. С. 65-74; Луценко О.Е. Теоретические концепты исследования процесса профессиональной социализации муниципальных служащих // Историческая и социально-образовательная мысль 2015. С. 182-187.

Тему дополнительного образования разрабатывали Барбаков Г.О., Валикина Ю.Р., Маслихина В.Ю., Богатырев Е.Д.².

Объектом бакалаврской работы является муниципальная служба.

Предметом исследования является деятельность муниципальных служащих.

Цель данной дипломной работы – рассмотреть проблемы исполнительской дисциплины и ответственности служащих.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить правовую базу муниципальной службы в РФ;
- рассмотреть муниципальную службу через призму карьерных составляющих;
- проанализировать вопросы ответственности и контроля за деятельностью муниципального служащего.

Эмпирическую базу исследования составляют:

- Европейская Хартия о местном самоуправлении;
- Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

¹ Бугаевская Н.В. Служащие как субъекты коррупционных преступлений // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки 2014. С. 48-59; Гацко М.Ф. О сдаче подарков, полученных в связи с исполнением обязанностей муниципальной службы // Символ науки 2016. С. 125-129; Гацко М.Ф. Ограничения и запреты, предусмотренные для муниципальных служащих в целях противодействия коррупции // Символ науки 2016. С. 135-140.

² Барбаков Г.О., Валикина Ю.Р. К проблеме совершенствования системы дополнительного профессионального образования муниципальных служащих // Вестник Челябинского государственного университета 2015. С. 112-118; Маслихина В.Ю., Богатырев Е.Д. Оценка качества подготовки студентов по направлению подготовки государственное и муниципальное управление по опыту проведения федерального интернет-экзамена для выпускников бакалавриата // Открытое образование 2016. С. 18-27.

- Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. N 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»;
- Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 18 июня 2007 г. N 101-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований»;
- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. N 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы»;
- Закон Республики Бурятия от 19 апреля 1995 г. N 111-1 «О Народном Хурале Республики Бурятия».

Основное содержание работы.

В первом параграфе «Правовая база муниципальной службы в РФ» главы «Понятие и правовые основы муниципальной службы» рассказывается о Европейской хартии самоуправления, которая была утверждена в 1985 году Конгрессом местных, региональных властей Совета Европы и на сегодняшний день является одним из самых важных многоплановых документов, устанавливающих базисные принципы работы органов местного самоуправления в рамках современной демократии. Хартия обязует все страны закреплять в своем законодательстве и использовать на практике правовые нормы, предоставляющие политическую, административную и экономическую независимость муниципальных образований.

Дано определение муниципальной службы, которая представляет собой новую систему в социальной структуре социума и государства. Она является сложным социально-правовым институтом, который несет в себе все единые признаки и свойства службы в принципе. Муниципальная служба управляется системой юридических норм, регламентирующих процедуры возникновения и завершения служебных отношений, права и обязанности, границы, запреты и ответственность служащих. Сегодня статус муниципального служащего и основы института муниципальной службы закрепил 17 декабря 1997 г. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Муниципальная служба, называется профессиональной деятельностью граждан, которая реализуется на постоянной основе на должностях муниципальной службы по трудовому договору (контракта). Должности муниципальной службы создаются в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в регионе Российской Федерации. Этот реестр утверждается в каждом регионе России отдельным законом.

Между государственной и муниципальной службой имеется весомое отличие по правовому статусу - работа на должностях муниципальной службы

реализуется на основе трудового договора, в то время как для замещения должностей государственной службы составляется служебный договор (контракт). Указанное положение позволяет устранить дублирование в законодательстве о муниципальной службе ряда норм трудового законодательства.

Во втором параграфе «Муниципальная служба через призму карьерных составляющих» выделяются три основные стадии: поступление на муниципальную службу, исполнение обязанностей на муниципальной должности, а также прекращение муниципальной службы. Каждая из указанных стадий прохождения муниципальной службы имеет свои особенности. Первое из них - поступление на муниципальную службу, согласно законодательству, происходит по итогам конкурса или путем назначения без проведения конкурса. Когда человек отвечает требованиям, заданным муниципальной должностью, и отсутствуют основания для отказа в замещении данной должности, кандидат может претендовать на ее занятие. Конкурс является достаточно демократичным механизмом замещения вакантной муниципальной должности, по сравнению с назначением на должность без конкурса. Однако каждый из этих способов несет свои достоинства и недостатки. Выбор метода замещения должности зависит от конкретной должности и устанавливается муниципальными правовыми актами. По итогам испытания лицо может быть допущено к занятию муниципальной должности или заведено в резерв муниципальной службы.

Следующий этап - исполнения должностных обязанностей характеризуется глубоким знанием своей работы. В это время служащий свободно ориентируется в специфике своей должности, ее условиях и задачах, способен принимать решения наиболее эффективные в сложившейся ситуации. Это очень важный этап, поскольку в ходе принятия и реализации управленческого решения протекает распределение или перераспределение общественных благ, решаются адреса бенефициариев, в качестве которых может быть, как общество в целом, или его отдельные группы или даже

индивиды, объем требующихся ресурсов, а также те издержки, которые возникают в процессе реализации. Третий, инновационный этап службы характеризуется нестандартным методом решения служебных задач, поиском и применением в управленческой деятельности новшеств, позволяющих совершенствовать служебную деятельность, увеличивая ее эффективность. Данный этап присущ муниципальным служащим с большим интеллектуальным развитием и большим опытом.

По опыту государственной и муниципальной службы, как в нашей стране, так и во всем мире, основным принципом продвижения служащего выступает его профессиональный рост. Для оценки уровня профессиональной подготовки муниципального служащего, в структурах местного самоуправления, исходя из законодательства Российской Федерации, периодически проводятся аттестации служащих. Отдельно рассматриваются внутренние факторы, влияющие на динамику карьеры, можно проверить внутреннюю способность к будущей служебной деятельности и наметить пути дальнейшего развития.

В параграфе первом «Ответственность и контроль деятельности муниципального служащего» главы второй «Специфика муниципальной службы» описано распространенное понимание юридической ответственности органов или должностных лиц МСУ предполагающее наступление отрицательных правовых последствий за принятые ими противоправные действия или некачественное осуществление возложенных полномочий. Миссия ответственности заключается в возмездии, наказании за содеянное, воспитании, призванном исключить правонарушение в перспективе, и правом восстановления - возмещении имущественных потерь или восстановлении нарушенных прав. В области местного самоуправления применяются различные виды юридической ответственности:

- уголовная;
- административная;
- гражданско-правовая;

- дисциплинарная;
- конституционно-правовая, либо муниципально-правовая.

Именно ФЗ N 131-ФЗ устанавливает ответственность органов МСУ как перед населением, так и перед всей страной. Для обеспечения реализации положений, а также защиты права граждан (в том числе права на осуществление местного самоуправления) от различных злоупотреблений своими полномочиями органами и должностными лицами местного самоуправления и одновременно гарантии МО защиты от необоснованного вмешательства в их работу. Россия, как суверенное государство может предусмотреть адекватные границы ответственности органов и выборных должностных лиц МСУ, в том ряду и досрочное прекращение полномочий соответствующего органа или выборного должностного лица МСУ. Вероятность досрочного прекращения своих полномочий - один из главных принципов, определяющих статус органов и избираемых должностных лиц на местах.

Механизм наступления ответственности законодательного органа отличен от момента наступления ответственности чиновника. В первом случае важно наличие двух судебных решений о противоречии нормативного акта законодательного органа законодательству и о фиксации факта невыполнения первого решения суда. Во втором случае необходимо одно решение суда о несоответствии нормативного акта, изданного чиновником законодательству или о факте создания незаконного ненормативного акта или совершения таких действий, которые влекут зафиксированные в законе тяжелые последствия.

Говоря об иных видах ответственности, следует сказать, что статьей 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ на муниципального служащего возложена обязанность уведомления работодателя, органов прокуратуры или иных государственных

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями от 1 июля 2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6228.

органов обо всех случаях обращения в его адрес каких-либо лиц для склонения его к совершению коррупционных преступлений, а также ряд иных ограничений и условий.

В параграфе втором разделе «Перспективы развития муниципальной службы» рассмотрен утвержденный Правительством РФ перечень мероприятий (т.н. «дорожная карта») по исполнению главных направлений развития государственной гражданской службы в России на 2016-2018 гг. по исполнению Указа главы государства от 11 августа 2016 г. № 403. Согласно данному плану, основными направлениями реформирования выступают: совершенствование управления кадрами гражданской службы и рост качества его составления; изменение системы профессионального развития служащих, рост их профессионализма, компетентности; увеличение престижа гражданской службы; изменение антикоррупционных механизмов в структуре гражданской службы. Современные муниципальные служащие зачастую не в состоянии решать те задачи, которые ставит перед ними социум, особенно в условиях изменения государственного аппарата. У них недостаточно необходимых лично-деловых качеств: инициативности, навыков результативной коммуникации, открытости для различных новых идей, самостоятельности в решениях и др. Отмечается тема корпоративной культуры муниципальной службы, которая также не помогает формировать необходимые лично-деловые качества. Часто ценностные ориентации и правила поведения государственных и муниципальных служащих не согласуются с современными требованиями к аппарату служащих.

Нынешняя система стимулирования труда муниципальных служащих не достаточно действенна и требует весомого развития с использованием научных подходов¹. Сегодня мотивация чиновников в муниципалитетах осуществляется в основном через жесткие административные методы, основное внимание уделено контролю исполнения функций, соблюдению муниципальным

¹ Сибирцев В. А. Система оплаты работников государственных и муниципальных учреждений по полезности результатов их труда // Юридический мир. 2013. № 7. – С. 21.

чиновником законодательных норм и процедур, что рождает формальное отношение к выполнению своих должностных обязанностей. Важно отметить, что на законодательном уровне регионам Российской Федерации, в том ряду и муниципальным образованиям, дозволено использование собственных подходов к оценке эффективности работы органов исполнительной власти и составлять собственные модели. «Идеальной» моделью для оценки и стимулирования труда, является подход, объединяющий в себе различные направления, начиная от качества оказания услуг и оценки качества стратегического планирования развития важнейших отраслей и предприятий и заканчивая исполнением индивидуальных целевых задач каждым в отдельности муниципальным служащим.

В нынешней ситуации необходима так же реформа системы дополнительного образования служащих, объединив представленные в научной литературе взгляды исследователей о том, какой должна являться современная система ДПО государственных служащих. В работе указаны и обоснованы важные составляющие «инновационности»: такие как ориентация системы ДПО на актуальную концептуальную модель служащего, применение компетентностного подхода в построении профессионализма муниципальных служащих, использование инновационных образовательных технологий.

В заключении подводятся итоги бакалаврского исследования. По причине высокой значимости деятельности муниципального органа или должностного лица МСУ она может повлечь не только позитивные, но и отрицательные последствия, как для государства и населения в целом, так и муниципального образования в частности, физических и юридических лиц. Поэтому несение ответственности и механизмы контроля очень важны в данной сфере. Однако ответственность представительных органов муниципалитетов и глав местных администраций сформулирована не достаточно качественно и эффективно, ограничиваясь по большей части антикоррупционными и иными ограничивающими мерами. Необходимо установление порядка, в котором предполагаются жесткие меры

ответственности за постоянные нарушения законности органами или выборными должностными лицами МСУ. Например, если законодательным органом местного самоуправления регулярно совершаются действия, квалифицированные судом как противоречащие Конституции РФ, ФЗ, конституции, Уставу или закону региона, Уставу МО, либо постоянно (три раза в течение года) принимались нормативные акты, нарушающие законодательство, представительный орган распускается не позднее трех месяцев с момента вступления в силу решения суда, установившее последнее (например - третье) нарушение законов этим органом. Аналогичное правило может быть установлено и для чиновников местного самоуправления - главы МО и главы местной администрации.

Непосредственно для совершенствования муниципальной службы необходим механизм ротации, который является действенным способом повышения профессионализма государственного служащего. В структуре управления кадровым потенциалом государственной службы кадровый резерв выступает инструментом профессионального и карьерного роста служащих. Анализ факторов стимулирования в сфере муниципальной службы показал, что настало время переоценки используемых методов стимулирования для нахождения более эффективных. Для повышения результативности работы муниципальных служащих важно использовать комплексный подход и реформирование систем муниципального управления с применением новых концепций, технологий менеджмента, психологии управления, а также социологии.