

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

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА: ПОНЯТИЕ, ЦЕЛЬ И ПРИНЦИПЫ.
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

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

Юнеева Рината Дамировича

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор

О.Г. Антонова

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор

Л.С.Аникин

Саратов, 2018

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Введение

Актуальность темы исследования. В нашей стране в качестве одной из основ конституционного строя выступает местное самоуправление, органы которого не входят в систему органов государственной власти. Последнее обстоятельство привело к необходимости создания специальной службы, отличной от государственной, на которую были возложены полномочия по реализации местного самоуправления от имени и по поручению муниципального образования. Принятые за последние 15 лет Федеральные Законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» не разрешили всех имеющихся в данной сфере проблем. Актуальность исследования муниципальной службы как социально-правового института обусловлена необходимостью разработки и реализации научно обоснованной государственной политики по отношению к местному самоуправлению и муниципальной службе, направленной на решение таких проблем, как бюрократизм, коррупция, закрытость, недостаточный уровень профессионализма муниципальных служащих, повышение уровня подготовки и культуры муниципальных служащих, освоения ими новых технологий муниципальной политики. Следует подчеркнуть, что от успешного решения проблем становления новой службы общества и государства - муниципальной, во многом зависит судьба продвижения России к правовому государству и гражданскому обществу.

Степень научной разработанности проблемы. Тема самоуправления стала исследоваться в отечественной науке со второй половины XIX в. Западный опыт функционирования институтов самоуправления анализировался в работах русских ученых - В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Н.М. Коркунова.

За последние десятилетия в нашей стране в системе государственного управления и местного самоуправления произошли существенные перемены,

повлекшие за собой кардинальные изменения системы муниципальной службы. Изучением данных явлений непосредственно занимались такие авторы как Р.В. Бабун, С. А. Мельков, О.М. Рой, Г.М. Шамарова. Работы этих ученых позволяют выделить тенденции развития местной власти в нашей стране, определяющие во многом возникновение и развитие института муниципальной службы. Особо следует выделить источники, посвященные анализу местного самоуправления и муниципальной службы с правовой точки зрения. Это работы С. А. Авакьяна, С.Ю. Кабашова, С.Г. Соловьева, Е.С. Шугриной, Г.Н. Чеботарева, В.С. Четверикова и других. Анализу кадрового состава, кадрового потенциала муниципальных служащих, технологий управления ими посвящены исследования С.П. Анзоровой, С.Ю. Кабашова, В.В. Черепанова, С.Н. Федорченко. Нельзя оставить без рассмотрения работы и саратовских ученых: Л. С. Аникина, С.Н. Братановского.

Целью бакалаврской работы является всестороннее изучение сущности, принципов и механизмов функционирования муниципальной службы в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели требуется решение следующих **задач**:

- раскрыть и исследовать сущность и нормативно-правовые механизмы функционирования муниципальной службы;
- проанализировать принципы организации и функционирования муниципальной службы в РФ;
- на примере Саратовской области рассмотреть особенности муниципальной службы и статус муниципального служащего.

Объектом бакалаврского исследования является муниципальная служба как социально-правовой институт.

Предметом исследования выступают правовые основы, особенности и принципы функционирования муниципальной службы в РФ.

Структура работы состоит из введения, основной части, состоящей из трех разделов, заключения, списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Раздел 1. Понятие и становление муниципальной службы в Российской Федерации. Сущность и содержание муниципальной службы непосредственно связаны с законодательным установлением и существованием системы органов местного самоуправления как специфической формы публичной власти, поскольку она выступает в качестве средства, обеспечивающего возможность ее бесперебойного функционирования. Следовательно, правовые основы и принципы их деятельности имеют очень тесную взаимосвязь, не позволяющую изучать муниципальную службу в отрыве от процесса местного самоуправления и муниципального управления. Местное самоуправление представляет собой один из уровней публичной власти, отличающийся максимальной приближенностью к населению и характеризующийся самостоятельностью в решении местных проблем и существенной автономией. Сущность местного самоуправления заключается в признании права граждан РФ быть источником власти на местах, самим участвовать в принятии решений по поводу повседневных вопросов своей жизни и самим нести ответственность за последствия принятых решений. Местное самоуправление является одной из необходимых основ демократического государственного устройства, важнейшим принципом организации власти в стране, неременным условием становления и развития гражданского общества.

Муниципальная служба в российском законодательстве определяется как профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе, в органах местного самоуправления по реализации их полномочий¹. Что касается правовой регламентации муниципальной службы в РФ, то она осуществляется целым рядом нормативных правовых актов различного уровня. Во-первых, Конституцией РФ. Во-вторых, вышеуказанным законом и

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». В третьих, она регламентируется законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Последние не должны вступать в противоречие как с федеральными законами, так и с законами субъектов РФ. В данных нормативных актах прописывается, что муниципальная служба представляет собой профессиональную деятельность, осуществляемую на муниципальной должности, не являющейся выборной и на постоянной основе¹.

Можно выделить следующие содержательные моменты, характеризующие современное состояние муниципальной службы в РФ. Во-первых, она призвана содействовать реализации полномочий органов местного самоуправления. Во-вторых, данная организационная форма деятельности направлена на формирование штатов органов местного самоуправления и правовое регулирование деятельности муниципальных служащих. Содержанием деятельности муниципальных служащих является практическая реализация задач и полномочий местного самоуправления. По своей роли в обществе местное самоуправление уникально. Однако в современной России местное самоуправление находится на стадии формирования, развития. За последние 10 лет были приняты ключевые Федеральные законы, регулирующие как процесс местного самоуправления, так и процесс осуществления муниципальной службы. Принятие Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» стало важным шагом формирования ее новой организационно-правовой модели.

Раздел 2. Принципы организации и функционирования муниципальной службы в РФ. Перечень принципов муниципальной службы, определенных федеральным законодательством, свидетельствует о

¹ См.: Кабашов, С.Ю. Организация муниципальной службы [Текст] / Сергей Юрьевич Кабашов. - 2, перераб. и доп. - Москва: ООО "Научно-издательский центр ИНФРА-М", 2014. - С. 21.

предъявляемых государством требованиям как к муниципальной службе в целом, так и к ее организации и статусу муниципального служащего. В российских законах имеется перечисление и описание ряда принципов муниципальной службы, причем данное явление для законодательства о муниципальной службе не является новым. Федеральный закон от 8 января 1998 г. №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» впервые установил принципы организации и функционирования муниципальной службы. Практически в полном объеме их перечень был воспроизведен в действующем Законе¹.

Принципами организации и функционирования муниципальной службы определяется характер поведения и деятельности муниципальных служащих, формируются общие закономерности организации и разделения труда, закладываются административные и процессуальные механизмы прохождения муниципальной службы, а также иерархическая структура ее построения. Особо следует отметить, что в принципах организации и функционирования муниципальной службы находят свое отражение фундаментальные основы правового государства, которые установлены федеральным законодательством. При этом они становятся правовыми принципами, в которых фиксируются объективно обусловленные требования, которыми руководствуются все без исключения участники муниципально-служебных отношений во всех субъектах Российской Федерации. Следовательно, обязанность обеспечения реализации данных принципов возлагается на всех должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных органов. Принципы муниципальной службы должны стать ориентиром для муниципальных служащих в их непосредственной практической деятельности. Согласно Федеральному закону №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», законы субъектов РФ не

¹ Федеральный закон от 8 января 1998 года N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (утратил силу) [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

могут ограничивать или расширять перечень принципов, установленных в нем¹.

Принципы организации и функционирования муниципальной службы являются мощным и эффективным инструментом приведения ее в соответствие с запросами и потребностями государства и общества. Под ними следует понимать положения, в которых определяется специфика муниципальной службы как особого вида деятельности, содержатся базовые правила устройства, разделения труда, управленческой структуры муниципальной службы, административные и процессуальные процедуры ее практической реализации. Перечень принципов определен российским законодательством, а именно Федеральным законом №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Они, с одной стороны, базируются на положениях Конституции РФ, а с другой, должны быть учтены при разработке всех прочих нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность муниципальной службы.

Современный этап развития муниципальной службы в нашей стране продемонстрировал, что законодательного закрепления каких бы то ни было принципов для их эффективной реализации совершенно не достаточно. Необходимы разработка и правовое закрепление нормативных, информационных и организационных механизмов их практической реализации. Иначе они так и останутся хотя и правовыми, но никого ни к чему не обязывающими рекомендациями.

Раздел 3. Особенности организации и функционирования муниципальной службы в Саратовской области. Организация местного самоуправления и муниципальной службы в Саратовской области базируется на Конституции РФ и имеет свою специфику, обусловленную уровнем

¹ Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

экономического и социального развития, традициями, степенью политической активности населения.

До начала реализации Федерального Закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Саратовской области осуществлялось на уровне районов (объединённые муниципальные образования), областного центра – города Саратова и трёх закрытых административно-территориальных образований. В настоящее время на территории области местное самоуправление осуществляется в 439 муниципальных образованиях, в том числе четырёх городских округах, 38 муниципальных районах, 42 городских и 355 сельских поселениях. Во всех вновь образованных муниципальных образованиях области избраны главы муниципальных образований и главы местных администраций.

Согласно данным Федерального портала управленческих кадров в первом полугодии 2017 года укомплектованность всех муниципальных должностей и должностей муниципальной службы по России составила 96,5%, по Саратовской области – 95,5%¹. В Саратовской области многие вопросы местного самоуправления и муниципальной службы на настоящий момент закреплены законодательно. Прежде всего, Устав области в статье 72 закрепляет право на местное самоуправление, предполагающее, что население области вправе самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения в соответствии с федеральным законодательством и законодательством области как непосредственно, путем выборов, референдумов, собраний, сходов, конференций и другие форм прямого волеизъявления, так и посредством образуемых им органов². Согласно этому же документу, местное самоуправление на территории области должно

¹Федеральный портал управленческих кадров. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL:<http://rezerv.gov.ru> – (дата обращения: 15.01.2018)

² Устав (Основной Закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г. N 46-ЗСО (С изменениями и дополнениями от 28 ноября 2017 г.) [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

осуществляться в муниципальных образованиях, изменение границ или преобразование которых возможно только в соответствии с федеральным законодательством. В Основном законе Саратовской области также прописано, что порядок формирования органов местного самоуправления определяется в федеральных законах, законах области, а также уставах муниципальных образований. Сообразно принципу гласности, деятельность данных органов осуществляется под контролем населения.

Основным нормативно-правовым документом уровня субъекта Российской Федерации, регламентирующим организацию и функционирование муниципальной службы, является Закон Саратовской области № 157-ЗСО от 02.08.2007 г. «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области»¹. Данный закон был принят взамен утратившего силу на в 2007 году Закона «О муниципальной службе в саратовской области» от 1997 г. Закон регулирует отношения, возникающие в связи с поступлением граждан на муниципальную службу, ее прохождением и прекращением в Саратовской области. В нем регламентированы вопросы, касающиеся муниципальной службы в Саратовской области, которые отнесены Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» к компетенции субъектов Российской Федерации. Так, законом утверждается реестр должностей муниципальной службы в Саратовской области. Также в рассматриваемом документе приведено соотношение должностей муниципальной и государственной гражданской службы Саратовской области.

Правовое регламентирование муниципальной службы на территории Саратовской области осуществляется также нормативными правовыми актами муниципального уровня. Практически все Уставы муниципальных образований Саратовской области содержат разделы, посвященные

¹ Закон Саратовской области № 157-ЗСО от 02.08.2007 г. «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» (с изменениями на на 2 августа 2017 года [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

муниципальной службе. Так, например, Устав муниципального образования г. Саратов включает в себя три статьи, касающиеся рассматриваемого института: в ст. 40 излагаются правовые основы муниципальной службы; в ст. 41 рассматривается правовое регулирование института муниципальной службы; в ст. 42. перечислены дополнительные гарантии муниципальным служащим¹.

Таким образом, различные аспекты организации и функционирования муниципальной службы и деятельности муниципальных служащих Саратовской области регламентированы в нормативных правовых актах трех уровней – федерального, регионального и муниципального. Правовые основы муниципальной службы в муниципальных образованиях Саратовской области содержатся в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации», других федеральных законах, иных нормативных правовых актах РФ, Уставе Саратовской области, законах и иных нормативных правовых актах Саратовской области, а также Уставах муниципальных образований Саратовской области и иных муниципальных правовых актах. На муниципальных служащих Саратовской области распространяются положения российского трудового законодательства, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Заключение.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы: понятие и институт муниципальной службы для российской действительности является сравнительно новым. Они возникло вследствие невключения Конституцией РФ органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Рассматриваемый институт муниципальной службы в его современном содержательном и нормативно-правовом смысле сформировался в нашей стране сравнительно недавно и стал результатом

¹ Устав муниципального образования «Город Саратов» Принят решением Саратовской городской Думы от 18 декабря 2005 г. N 67-649 [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

проведенных в начале 2000-х гг. административной и муниципальной реформ. В этот период была заложена нормативно-правовая база организации и функционирования муниципальной службы в Российской Федерации. Ее краеугольным камнем стал принятый в 2007 году Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации». На его основе были приняты законы субъектов РФ о муниципальной службе, в том числе и в Саратовской области. Кроме указанных законов в состав нормативно-правовой базы регулирования служебных отношений в органах местного самоуправления входят Федеральный закон № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Трудовой кодекс РФ, региональное законодательство, муниципальные правовые акты, а также постановления и определения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, которые отражают содержание важных правовых позиций по вопросам организации и функционирования муниципальной службы, а также реализации статуса муниципальных служащих.

Под принципами организации и функционирования муниципальной службы понимаются положения, в которых определяется специфика муниципальной службы как особого вида деятельности, содержатся базовые правила устройства, разделения труда, управленческой структуры муниципальной службы, административные и процессуальные процедуры ее практической реализации. Принципы муниципальной службы являются связующим звеном, с одной стороны отражая социальную сущность данного института, а с другой – раскрывая его правовой характер. В принципах муниципальной службы можно выделить две основные группы – принципы, которые можно охарактеризовать как общие, относящиеся к правовому полю в целом (например, принцип законности, приоритета прав человека и гражданина и т. д.), так и специальные, относящиеся исключительно к муниципальной службе. В число последних входят принципы профессионализма и компетентность муниципальных служащих, их

подотчетность и подконтрольность населению, внепартийность муниципальной службы и т. д.

Муниципальная служба на территории Саратовской области осуществляется в рамках правового поля РФ. Различные аспекты организации и функционирования муниципальной службы и деятельности муниципальных служащих Саратовской области регламентированы в нормативных правовых актах трех уровней – федерального, регионального и муниципального.

Принятие Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» стало важным шагом формирования ее новой организационно-правовой модели. Однако не следует закрывать глаза на ряд проблем, касающихся муниципальной службы в РФ и требующих своевременного решения. Становление института муниципальной службы объясняется необходимостью оказания социальных услуг населению. Это обуславливает ее клиентскую направленность. Однако проводимые в последнее время исследования свидетельствуют о том, что муниципалитеты по-прежнему являются закрытыми организациями, наблюдается кастовость муниципальных служащих, используются архаичные методы работы. В связи с этим на настоящий момент очевидна острая необходимость работы как с муниципальными служащими, так и с населением муниципальных образований с целью создания обратной связи между населением и органами местного самоуправления для проведения эффективной муниципальной политики с учетом интересов граждан. Если для первой категории лиц необходимо просвещение в сфере правовой культуры и муниципального сознания, организация системы подготовки муниципальных кадров, совершенствование системы оплаты труда, контроль за деятельностью должностных лиц и органов местного самоуправления со стороны населения, то для жителей муниципальных образований не менее важно научиться проявлять способность к самоорганизации, к конструктивному диалогу с властью и реальному влиянию на власть правовыми методами.