

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии коммуникаций
и управления на базе администрации
Энгельского муниципального района

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА: ПОНЯТИЕ, ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ.
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 5 курса 524 группы
38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление»
Социологический факультет

Салдиной Анастасии Дмитриевны

Научный руководитель

Кандидат с. н., доцент

должность, уч. степень, уч. звание

Зав. кафедрой

Доктор с. н., профессор

должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Е.В. Сайганова

инициалы, фамилия

подпись, дата

Л.С. Аникин

инициалы, фамилия

Саратов, 2019.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы бакалаврской работы обусловлена тем, что муниципальная служба является специфическим социально-правовым институтом, без которого невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование современного государства. Отражая публичный характер деятельности, она тесно связана с процессами формирования и реализации управляющих воздействий и является одним из важнейших социальных факторов функционирования власти в обществе.

Степень научной разработанности проблемы исследования. Степень научной разработанности. Важный вклад в изучение тематики понятия, цели, задачи и всей сущности муниципальной службы внесли такие авторы, как И.А. Василенко, З.Ю. Леванович, Г.М. Шамарова, и др. Такими авторами, как Ю.Ю. Антроповой, В.И. Катаевой, В.В. Кудрявцева, и др. затронута тема кадровой деятельности муниципальной службы в Российской Федерации посвящены работы проблем. Проблемам и путям развития функционирования муниципальной службы в России посвятили свои труды Э.Х. Грипп, И.А. Дадашева, О.И. Косенко, и др. Теме зарубежных моделей местного самоуправления написаны работы И.И. Дроботенко, А.В. Илышевым, С.В. Мартышкиным и др.

Объектом исследования бакалаврской работы являются общественные отношения, регламентирующие муниципальную службу, ее правовые основы и принципы.

Предмет исследования - законодательные и подзаконные нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие правовой статус муниципальной службы, ее соотношение с государственной гражданской службой, а также учебная и научная литература.

Цель исследования бакалаврской работы заключается в комплексном исследовании муниципальной службы Российской Федерации.

В ходе реализации поставленной цели необходимо решить ряд взаимосвязанных задачи:

- определить основные подходы к понятию муниципальной службы. Функции, цели, задачи и принципы функционирования муниципальной службы Российской Федерации;

- нормативно-правовое регулирование института муниципальной службы Российской Федерации;

- выявить проблемы и определить пути совершенствования функционирования муниципальной службы Российской Федерации.

Структура бакалаврской работы представлена введением, тремя главами, включающих в себя семь параграфов, заключением и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень её разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет, методологическая основа и теоретические источники.

В первой главе «Муниципальная служба: история развития, сущность, цели и задачи» рассматривается история становление муниципальной службы, также рассматриваются сама сущность, цели, а также задачи муниципальной службы.

Автор указывает на то, что точкой после, которой развитие муниципальной службы пошло с большей скоростью считается издание в 1556 году указа Ивана Грозного. Следующая форма местного самоуправления по мнению автора, сформировалась в 20-30 годах семнадцатого века и получила название «воеводская изба». В них служащие были как на постоянной, так и на временной основе. В это время они затрагивают всю государственную систему управления. В местном управлении в условиях обострения классовой борьбы главным и основным учреждением становится институт воевод. Компетенция воевод была чрезвычайно широка. Однако реальных сил в своем распоряжении они имели мало. Политика Петра I имела черты самобытности, которые проявлялись в развитии муниципальной службы.

Автор привлекает особое внимание к теме возникших проблем самоуправления в России, которые возросли во второй половине 80-х гг., когда была признана необходимость перехода от административных к преимущественно экономическим методам управления, а уже в начале 90-х годов активно пошел процесс формирования правовой базы местного самоуправления. В истории Российской Федерации местное самоуправление начало свое полноправное существование с появлением конституции в 1993 году. Тогда же и появляется понятие муниципальной службы. Однако даже в последние десятилетия в России происходят коренные преобразования государственной службы. Впрочем, автор выделяет, это является проявлением поисков оптимальной модели развития российского общества, которое затрагивает все сферы общественной жизни страны.

В главе представлены несколько существующих совокупностей понятий к трактовке термина «муниципальная служба»:

1. Функционально-деятельностный подход к муниципальной службе позволяет характеризовать ее как административно - процессуальную форму государственного управления.

2. Совокупность терминов института муниципальной службы включает понятие как собственно политологическое содержание, так и другие научные дисциплины: психологии, права, философии, истории и др.

3. Институциональный подход является значимым при исследовании элементов института муниципальной службы в законодательстве о муниципальной службе.

Цель муниципальной службы - обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения через выборные органы местного самоуправления и непосредственно.

Определив цель муниципальной службы, автор выделил основные задачи муниципальной службы:

- обеспечить исполнение положений Конституции РФ, федерального законодательства, законов субъекта РФ, устава муниципального образования,

правовых органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления на территории муниципального образования;

- подготовить, принять, организовать исполнения и исполнение решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;

- всячески содействовать федеральным органам государственной власти, расположенным на территории муниципального образования, органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Принципы муниципальной службы - это положения, выражающие объективные закономерности и научно обоснованные направления реализации задач и функций органов МСУ, полномочий муниципальных служащих, действующие в системе публичной власти, и в частности, в системе муниципальной службы.

Автор отмечает, что правительства разных стран вводят новые идеи государственного менеджмента, предусматривающие широкое использование в государственной службе методов работы, применяемых в частном секторе.

Французская система службы является преимущественно карьерной. В ней работник, назначенный на службу, проводит все свою профессиональную жизнь в организации с определенной иерархией.

Английская система продвижения по службе отличается жесткостью на всех уровнях. Возможности перехода из одного министерства в другое очень ограничены. Большое значение традиционно придается старшинству чиновников в министерской иерархии.

Согласно Конституции Японии положения, об организации и работы местных органов публичной власти устанавливаются законом в соответствии с принципом местной автономии. Японское правоведение различает принцип местной автономии, автономию местной общины и автономию жителей.

Резюмируя изложенное в первой главе, автор делает вывод в то, что различные подходы к классификации моделей местного самоуправления позволят систематизировать накопленный обществами опыт организации управления на местах и решения проблем жизнедеятельности местных

сообществ, что обеспечит его более эффективно использование в реализации реальных самоуправленческих практик.

Во второй главе «Правовое регулирование муниципальной службы и правовое положение (статус) муниципальных служащих в Российской Федерации» представлены правовой статус и правовое регулирование муниципальной службы в РФ.

Автор выделяет основное правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации, которое представлено Конституцией РФ, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Базовым законодательным актом для всей муниципальной службы является Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Перечень нормативных актов, регулирующих правовой статус муниципального служащего, достаточно широк:

1. Конституция РФ.
2. Конституции и уставы субъектов.
3. Федеральный закон «Об основах организации местного самоуправления».
4. Федеральный закон «О муниципальной службе».
5. Региональные законы об организации местного самоуправления.
6. Региональные законы о муниципальной службе.
7. Федеральный Закон «О борьбе с коррупцией».
8. Региональные акты, регулирующие борьбу с коррупцией.
9. Акты, регулирующие контроль доходов и расходов государственных и муниципальных служащих.

Автор отмечает, что в качестве основы правового положения муниципального служащего выступают его права и обязанности. В соответствии с разграничением полномочий в области регулирования муниципальной службы, федеральное законодательство не закрепляет конкретного перечня, он

устанавливается законодательством субъектов РФ. Поэтому необходимо учитывать то, что он не является исчерпывающим, а закрепляет только основные из них. Муниципальное образование в целом, в целях реализации возложенных на него публичных функций принимает на работу граждан, которые имеют необходимое для этого профессиональное образование.

Общие основания прекращения трудового договора, а, следовательно, и муниципальной службы, изложены в Трудовом кодексе Российской Федерации, согласно ст. 77 которого основаниями прекращения трудового договора являются:

- 1) соглашение сторон;
- 2) истечение срока трудового договора, за исключением случаев, когда трудовые отношения фактически продолжаются, и ни одна из сторон не потребовала их прекращения;
- 3) расторжение трудового договора по инициативе работника;
- 4) расторжение трудового договора по инициативе работодателя, и т.д.

Резюмируя изложенное во второй главе, автор делает вывод о том, что муниципальный служащий гражданин, который исполняет обязанности в соответствии с должностной службой, получает заработную плату, которая выплачивается из фонда бюджета муниципального образования. Действующий Федеральный закон регулирует отношения, связанные с трудоустройством граждан в РФ и за ее пределами. Граждане других стран работают по международному договору, заключенному с РФ. На основании соглашения у них есть возможность работать в государственных учреждениях. В Федеральном законе от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" также определены правовые положения государственных служащих.

В третьей главе «Проблемы и пути совершенствования функционирования муниципальной службы Российской Федерации» выявлены проблемы функционирования муниципальной службы и пути разрешения этих проблем.

Автор выделяет огромное количество неразрешённых проблем в области муниципальной службы, усугубляющихся на сегодняшний день нестабильностью политической и экономической ситуации в Российской Федерации, вызванные увеличением национальных конфликтов в некоторых регионах мира, вводимыми, в связи с этим, экономическими санкциями. На сегодняшний день, в системе муниципальной службы РФ, имеется ряд проблем, среди которых:

1) Планирование «сверху вниз», когда муниципальный служащий разрабатывает план функционирования управляемого объекта без участия субъектов управления его элементов, а планы функционирования элементов объекта выступают детализацией этого плана.

2) Отсутствие ответственности руководителей системы муниципальной службы за невыполнение планов социально-экономического развития.

3) «Ручное» управление. Оно состоит в том, что известные проблемы, которые могут быть решены на соответствующих уровнях управления, не решаются до вмешательства вышестоящего руководства. Данная норма относится к обычаям.

4) Коррупция в системе муниципальной службы РФ (включая воровство).

5) Бюрократизм. Бюрократизм приводит к неэффективности системы муниципальной службы РФ в интересах аппарата управления. Его яркими проявлениями являются покрытие недостатков в работе «коллег» и принятие несбалансированных решений из области доходов чиновников.

6) Склонность к заседаниям. Речь идет о склонности руководителей всех уровней управления к такому методу управляющего и исследовательского воздействия, как «живое» заседание в расширенном составе, в частности выездное заседание.

7) Множественность контрольных органов, т.е. наличие контрольных органов с одинаковыми функциями.

Вышеназванные проблемы муниципальной службы РФ имеют определенные причины:

1. Несовершенство системы государственного и муниципального управления;

2. Пробелы в нормативно-правовом регулировании государственного и муниципального управления.

Автор отдельно выделяет внедрение на современном этапе развития государственной и муниципальной службы методологии японской системы менеджмента LEAN, или «Бережливого производства». Цель внедрения «Бережливого производства» в системе государственных и муниципальных органов - это увеличение эффективности деятельности органов власти и органов местного самоуправления, рост производительности труда и снижение расходов, в том числе за счет заключения эффективных контрактов с государственными и муниципальными служащими, и как следствие повышение социальной удовлетворенности граждан.

Изучая отечественный опыт, автор отмечает, что федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» указывает, что способы поощрений муниципальных служащих и порядок их применения могут быть предусмотрены как на федеральном, так и на уровне субъектов федерации. Согласно закону, российские государственные служащие имеют право:

- на оплату труда, состоящую из должностного оклада и надбавок к нему за квалификационный разряд, особые условия государственной службы, выслугу лет и премий по результатам работы;

- ежегодный государственный отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней;

- жилье и служебный транспорт или денежную компенсацию за транспортные расходы.

Для того чтобы преодолеть проблемы в системе муниципальной службы РФ необходимо:

1. Оптимизация структуры муниципальной службы по функциям. Данное направление поможет сделать управление не только на государственном уровне,

но и на уровне субъектов РФ более эффективным и сократит численность муниципальных служащих, упростив аппарат муниципального управления.

2. Повышение качества подготовки и повышение квалификации кадров муниципальной службы в РФ. На сегодняшний день в системе государственного и муниципального управления далеко не все государственные и муниципальные служащие соответствуют занимаемым должностям. Для того, чтобы преодолеть данные пробелы, необходимо большое внимание уделять подготовке и обучению потенциальных работников и сокращать сотрудников, не соответствующих занимаемым должностям.

3. Повышение уровня организационной культуры муниципального управления в РФ и реализация мер антикоррупционной политики.

В заключении содержатся основные выводы, соответствующие решению поставленных задач для реализации цели бакалаврской работы. Рассмотрев историю развития муниципальной службы в России, автор понимает, что предпосылки формообразования муниципальной службы, можно найти и в более ранних периодах, но большинство ученых все-таки склонны к мнению, что первая формальная государственная служба появляется при Иване Грозном. По сегодняшний день развитие Российской Федерации не стоит на месте. За последние десятилетия государственная и муниципальная служба в корне изменилась с тех пор, как в начале 90-х годов активно пошел процесс формирования правовой базы местного самоуправления. В истории РФ местное самоуправление начало свое полноценное существование с появления Конституции в 1993 году, тогда же и появилось понятие муниципальной службы.

Понятие «муниципальная служба» - это особый правовой институт, нормы которого регулируют некую разновидность общественных отношений, которые возникают в процессе поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения. Целью муниципальной службы является обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения через выборные органы местного самоуправления и непосредственно. Рассмотрев цель, автор перечисляет задачи муниципальной службы: определить основные

подходы к понятию муниципальной службы. Функции, цели, задачи и принципы функционирования муниципальной службы Российской Федерации; нормативно-правовое регулирование института муниципальной службы Российской Федерации; выявить проблемы и определить пути совершенствования функционирования муниципальной службы Российской Федерации.

Подводя итоги, автор отмечает, что правовое положение муниципального служащего, как работника, регламентируется нормами трудового права, а его положение, как агента публичной власти, закрепляется частью публичного права - муниципальным правом. Правовое регулирование муниципальной службы осуществляется Конституцией РФ, Конституцией и уставами субъектов РФ, Федеральными законами, региональными законами, региональными актами.

На сегодняшний день, в системе муниципальной службы РФ, имеется ряд проблем, среди которых:

- 1) Планирование «сверху вниз»
- 2) Отсутствие ответственности руководителей системы муниципальной службы за невыполнение планов социально-экономического развития.
- 3) «Ручное» управление.
- 4) Коррупция в системе муниципальной службы РФ (включая воровство).
- 5) Бюрократизм.
- 6) Склонность к заседаниям.
- 7) Множественность контрольных органов, т.е. наличие контрольных органов с одинаковыми функциями.

Для того чтобы преодолеть проблемы в системе муниципальной службы РФ необходимо:

1. Оптимизация структуры муниципальной службы по функциям.
2. Повышение качества подготовки и повышение квалификации кадров муниципальной службы в РФ.
3. Повышение уровня организационной культуры муниципального управления в РФ и реализация мер антикоррупционной политики.

Таким образом, подводя итог, указывается, что вышеназванные направления являются перспективными в системе государственного управления РФ и муниципальной службы. Благодаря их активному внедрению в ближайшей перспективе, можно устранить имеющиеся пробелы и сделать муниципальное управление более совершенным и рациональным.