

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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

Кафедра социологии регионов

**ИСПОЛНИТЕЛЬСКАЯ ДИСЦИПЛИНА И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 5 курса 524 группы
направления подготовки 38.03.04 - Государственное и муниципальное
управление
социологического факультета
Саиян Шушан Мартиковны

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор _____ М.В. Калининкова
подпись, дата

Зав. кафедрой

кандидат философских наук, профессор _____ И.А. Бегинина
подпись, дата

Саратов 2021

Общая характеристика работы

Актуальность работы обусловлена тем, что в современной России, когда существует необходимость результативного использования всех видов ресурсов, проблемы качественного использования человеческого потенциала приобретают дополнительную актуальность. Основным направлением является реализация человеческого потенциала именно на муниципальной службе в рамках новых проблем и вызовов, когда ведется формирование новой модели государственного и муниципального управления. Социальные и финансовые отношения в России запрашивают качественные изменения организации и функционирования органов исполнительной власти, и именно там, где власть ближе всего к человеку, то есть в поселках, районах и городах.

Относительно низким остается показатель социальной ответственности муниципальных служащих, видится высокая общественная потребность в его увеличении и перспективном развитии. Это следует считать важной проблемой в динамике оптимизации системы местного самоуправления в Российской Федерации. Муниципальная служба обязана окончательно сформироваться в формате важнейшего звена в системе управления общественными процессами, и именно от качества подготовки её служащих, их профессионализма и показательного отношения к своей работе во многом зависит скорость поступательного развития социума.

Обращая внимания на ужесточение наказаний по некоторым нарушениям, в первую очередь коррупционных, просматривается уменьшение законопослушности служащих, возобладание корпоративизма над профессионализмом, индивидуализма над важностью защиты социальных интересов. Кроме того, в среде муниципальных служащих складываются относительно влиятельные неформальные, и зачастую внеправовые отношения. Данные факторы выдвигают на передний план

важность дисциплины и введение социальной ответственности муниципальных служащих. Решение заданной проблемы требует анализа понятия ответственности муниципальных служащих, определения этических основ их профессиональной службы, исполнительской дисциплины, определения соотношения социального положения, социальных целей, задач и функциональных обязанностей. Сложность и неоднозначность протекающих изменений объясняет многозначимый научно - социологический разбор проблемы. Муниципальные служащие - весьма большая социально - профессиональная страта со своими задачами, корпоративными интересами и ценностными векторами. В системе муниципального управления социально - статусные показатели, профессиональная и этическая социализация муниципальных служащих имеют важное значение. Поэтому научное понимание их социального статуса, социальных задач, функциональных обязательств создает базу для развития профессионализма, дисциплины и ответственности чиновников в муниципалитетах. В свою очередь это организует возможность увеличить результативность функционирования муниципальной службы и увеличить авторитет муниципальной власти, снизить социальное напряжение и сократить отчуждение народа от властной структуры.

Степень научной разработанности. Исполнительская дисциплина и ответственность муниципальных служащих неразрывно связана с мотивационными факторами служащих, поскольку являются первостепенными при исполнении обязанностей. Изучением мотиваций занимались Атнашев Т.М., Балынская Н.Р., Коптякова С.В., Мусийчук С.В.¹.

¹ Атнашев Т.М. Самоотверженные чиновники? Факторы высокой мотивации государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления 2017 С. 149-167.; Балынская Н.Р., Коптякова С.В., Мусийчук С.В. Механизмы повышения мотивации в качестве инструмента совершенствования деятельности органов местной власти // Вопросы управления 2017 С. 30-42.

Проблемы эффективности органов власти и государственных и муниципальных служащих поднимались в работах Добробабы М.Б.; Кузьмина А.А.; Лубенниковой С.А.; Чазовой И.Ю., Исраилова М.В.¹.

Вопросы борьбы с коррупционными проявлениями освещены в трудах Баркатунова В.Ф., Подосинниковой Е.Ю.².

Тематика различных видов ответственности, а также способов и причин их применения раскрыты в работах Маркунина Р.С., Подковырова Е.А., Полякова М.М., Окроковой Е.С., Чаннова С.Е.³.

Объектом бакалаврской работы является муниципальная служба.

Предметом исследования является деятельность муниципальных служащих.

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

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить юридические основы муниципальной службы;

¹ Добробаба М.Б. К вопросу об эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы // Административное и муниципальное право 2020 С. 13-27.; Кузьмин А.А. Институциональные источники проблемы эффективности исполнительных органов власти // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий 2017 С. 28-34.; Лубенникова С.А. Об оценке эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Российской Федерации // Lex Russica 2020 С. 68-77.; Чазова И.Ю., Исраилов М.В. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право» 2019 С. 776-786.

² Баркатунов В.Ф., Подосинников Е.Ю. Мониторинг и экспертная оценка исполнения отдельных положений Национального плана по противодействию коррупции // Политика, экономика и инновации 2017 С. 1-25.

³ Маркунин Р.С. Система юридической ответственности государственных гражданских служащих // Государственная служба 2019 С. 22-27.; Подковыров Е.А. Причины и условия злоупотребления полномочиями // Вестник Московского университета МВД России 2017 С. 114-124.; Поляков М.М., Окрокова Е.С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования и противодействия коррупции // Актуальные проблемы российского права 2018 С. 63-72.; Чаннов С.Е. Дисциплинарная и Административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права 2018 С. 60-71.

- проанализировать основные мотивации деятельности служащих;
- рассмотреть ответственность и контроль деятельности муниципального служащего.

Нормативно - правовую базу исследования составляют:

- Указ Президента РФ от 07.05.2012 №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;
- 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»;
- 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»;
- Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

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 первом разделе «Юридические основы муниципальной службы» дается определение гражданской службы, в частности государственная и муниципальная служба в России – центральный инструмент властных управленческих коммуникаций. Тем не менее, государственный и муниципальный аппарат не в достаточной степени приспособлен для решения многих стратегических задач государственного управления, поставленных перед социумом.

Категория «муниципальная служба» является собой организационную основу местного самоуправления. Именно работа муниципальных служащих показывает качество (ненадлежащее выполнение, невыполнение) фактически всех принимаемых в нашей стране решений на местном уровне. Муниципальная служба представляет собой достаточно новую систему в социальной структуре социума и государства. Она представляется сложным социально-правовым институтом, который несет в себе все единые признаки и параметры службы в принципе.

Муниципальная служба управляется целой системой юридических норм, прописывающих процедуры возникновения и завершения служебных взаимоотношений, права и обязанности, границы, а также запреты и ответственность служащих. Разница между государственной службой и муниципальной заключена лишь в уровне задач – есть федеральное, региональное и местное самоуправление. Существенно же задачи государственного и муниципального служащего едины, и их объединяет общая цель – улучшение общественных интересов, повышение благосостояния всего общества.

Должности муниципальной службы создаются в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в регионе Российской Федерации. Этот реестр утверждается в каждом регионе России отдельным законом. В частности, нормативно-правовой акт Саратовской губернии устанавливает реестр должностей муниципальной службы в регионе и представляет собой список наименований должностей муниципальной службы, расположенный по органам МСУ, группам и функциональным свойствам должностей, с учетом муниципальных традиций.

Подробно с точки зрения правовой составляющей рассматриваются вопросы, связанные с коррупцией. В Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ и в законодательство о государственной службе вносятся важные изменения, расширяющие понятие конфликта интересов и личного интереса. В частности, в него были добавлены положения, подразумевающие нематериальную взятку, а также на вероятное существенное снижение личных расходов чиновника, его освобождение от материальных затрат. В настоящее время в законе указано, что данная выгода может получаться состоящими с ним в близком родстве людьми (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами и братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей).

Во втором разделе «Основные мотивации деятельности служащих» для понимания указанных ценностей и мотиваций автор рассматривает непосредственно процесс прохождения муниципальной службы, состоящий из ряда последовательных стадий. Возможно выделение трех основных стадий: поступление на муниципальную службу, исполнение обязанностей на муниципальной должности, а также прекращение муниципальной службы. Каждая из указанных стадий прохождения муниципальной службы имеет свои особенности. Первый, адаптационный этап носит четко выраженный

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (редакция от 31 июля 2020 г. N 347-ФЗ) // "Парламентская газета" от 31 декабря 2008 г. N 90.

приспособительский характер. Следующий этап – высокопрофессиональной реализации должностных обязанностей охарактеризовывается глубоким знанием своей работы. Третий, инновационный период службы характеризуется нестандартными путями решения служебных задач, поиском и использованием в управленческой деятельности новшеств, позволяющих развивать служебную деятельность, увеличивая ее результаты.

По опыту государственной и муниципальной службы, как в нашей стране, так и во всем мире, основным мотиватором продвижения служащего выступает его профессиональный рост. Обобщая внутренние факторы, влияющие на динамику карьеры, перечисляются внутренние способности к будущей служебной деятельности и наметить пути дальнейшего развития:

- фактор способностей индивида. Самый простой и верный способ определения способностей – анализ опыта работы и выяснение того, в чем индивид максимально успешен;

- фактор способности активизации и развития активности в решении специальных задач и развития профессионального мастерства;

- фактор уверенности в собственных силах, стремление к лидерству, ощущения долга и ответственности;

- фактор наличия профессиональных знаний и опыта. В разных областях профессиональной работы набор заданных компонентов уникален. Однако все они определяются квалификационными требованиями к конкретной должности и специальности;

- фактор возможности познания и обретения опыта. Способности развиваются на службе, поэтому саморазвитие заключается в постоянном достижении новых рубежей;

- фактор здоровья. Связь здоровья и карьерных аспектов очень значительно. Любое передвижение индивида по карьере связано с нагрузками на организм, так как в этой связи появляется мобилизация

защитных сил организма, напряжение телесных, а также нервно-психических возможностей для адаптации к изменениям.

Автор полагает, что среди факторов позитивной мотивации для служащих заметную роль играют связанные с самореализацией и карьерным ростом, и в целом установка на иные типы мотивации, в том числе на «общественное служение» отечественных муниципальных служащих имеет место.

В третьем разделе «Контроль и ответственность муниципального служащего» анализируется важность контроля за работой служащего, так как должностное лицо местного самоуправления совершает в соответствии со своими обязательствами некоторые действия, которые могут привлечь не только позитивные, но и отрицательные последствия, они обязаны находиться в условиях, минимизирующих возможность нарушения интересов как государства в целом, так и населения в частности, в том числе и муниципального образования, физических и юридических лиц, влекущие правовую ответственность за нарушение перечисленных интересов.

В области местного самоуправления применяются различные виды юридической ответственности:

- уголовная, наступающая в итоге совершения преступления;
- административная, за совершение, соответственно, административного проступка;
- дисциплинарная, за совершение дисциплинарного проступка;
- гражданско - правовая используется для восстановления нарушенных незаконно прав либо принуждения к выполнению договорной обязанности;
- конституционно - правовая, либо муниципально - правовая (уточняющая конституционно - правовую ответственность относительно местного самоуправления).

Состав ответственности должностных лиц и органов самоуправления перед государством определяется конституционными основами

взаимоотношений органов государственной и муниципального управления. Наступление ответственности законодательного органа отличен от механизма наступления ответственности чиновника. В первом случае важно наличие двух судебных решений о противоречии юридического акта законодательного органа законодательству и о фиксации момента 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.

В заключении делаются выводы о том, что высокая значимость деятельности муниципального органа или должностного лица МСУ 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. Перед муниципальной службой важнейшие задачи – обеспечение прав и интересов, в первую очередь, населения непосредственно муниципального образования, разрешение вопросов местного значения. Правовая регламентация муниципальной службы в условиях реализации полномочий определяется законодательными актами в муниципальном образовании - в первую очередь. Формирование состава муниципальной службы - это задача, прежде всего, органов местного самоуправления основываясь на правовых нормах о муниципальной службе.

Изучение факторов стимуляции служащих в сфере муниципальной службы показал, что пришло время переоценки применяемых методов стимуляции для нахождения более результативных. Для увеличения эффективности работы муниципальных служащих необходимо использовать комплексный метод и реформирование систем муниципального управления с

использованием новых концепций, технологий менеджмента, методик управления, а также социологии. В формате факторов управленческой успешности выступают:

- готовность к обучению и развитию, склонность и способность к работе, настойчивость, целеустремленность и масштабность мышления;
- высокая управленческая мотивация при условии ее сочетания с относительно высокой (выше средней) профессиональной мотивацией;
- стремление быть субъектом организационного функционирования, что подкрепляется высокой интернальностью и низкой склонностью и способностью к подчинению при высокой ориентации на заданные руководством и организацией задачи.

Делается акцент и на том, что в то же время институт дисциплинарной ответственности на государственной и муниципальной службе объективно требует реформирования:

- применения элементов публичности и гласности при исполнении субъектом дисциплинарной власти его дискреционных полномочий;
- уменьшения дискреционных полномочий работодателя для дисциплинарных проступков, обладающих публичным характером и непосредственно посягающих на корректное функционирование государственной и муниципальной службы;
- применения нового дисциплинарного взыскания в виде лишения права занимать должности государственной и муниципальной службы на установленный срок, которое должно применяться как дополнительное.