

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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

Кафедра социологии регионов

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

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студента _5_ курса 524 группы
направления подготовки 38.03.04 - Государственное и муниципальное
управление
социологического факультета
Калинина Рамиля Алексеевича

Научный руководитель

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

Зав. кафедрой

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

Саратов 2021

Общая характеристика работы

Актуальность. Задачи и цели государственной политики в области местного самоуправления не могут быть поставлены и дать эффективный результат без разработки концепции, отражающей верное понимание сути местного самоуправления, его места и роли в механизме современной демократической страны.

В научном плане есть разные взгляды на местное самоуправление, его сущность. Однако анализируя их, важно учитывать конституционную целевую установку, и, независимо от отличных подходов, именно на её базе должно формироваться демократическое местное самоуправление в условиях развития российской государственности¹. В условиях развития многие муниципальные служащие оказались слабо подготовленными для труда в современных условиях, так как их знания, умения и навыки были сформированы в иной общественной среде, которая требовала иных общекультурных, узко профессиональных и личностных свойств. Сформировавшийся ранее стереотип поведения и профессиональной работы служащих во многом представляется сдерживающим фактором.

Имеющийся дефицит компетентных кадров выставил на первый план задачу создания корпуса из муниципальных служащих, имеющих современные научные знания, умения и навыки профессионально адаптированных к исполнению целей и функций, как государства в целом, так и муниципальных сообществ, в своей практической деятельности. Решение весьма сложной задачи невозможно без эффективной системы подготовительной работы, переподготовки, а также повышения квалификации служащих в муниципалитетах. Создание и организация деятельности этой системы - дело не простое и длительное, но очень нужное.

¹ Попкова Ю.Р. Муниципальное нормотворчество в России: проблемы реализации // Реформы конца XX – начала XXI в. на постсоветском пространстве: региональный аспект 2020 С. 66.

Как следствие, указанное направление должно являться приоритетным в современной кадровой работе в органах власти. Измененная система должна быть одним из способов повышения эффективности муниципального управления общественными делами, становления гражданского общества и совершенствования правового государства. Однако указанная система, во-первых, еще не создана, а во-вторых, не обладает пока необходимой нормативно - правовым фундаментом, в том числе и на платформе института муниципальной службы.

Степень научной разработанности. Проблема эффективности функционирования и правового наполнения сектора местного управления освещена в трудах многих зарубежных исследователей Заиграевой О.В., Колесникова А.В., Кононовой И.И., Михеева Д.С., Атагимовой Э.И., Рыбаковой О.С., Трояна Н.А.¹.

Проблематика организации и прохождения муниципальной службы изучается в работах Асриянц К.Г., Болотова Т.В., Волкова В.В., Дергачев С.В., Елисеева И.В.².

¹ Заиграева О.В. Отдельные аспекты досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления // Вестник Российского государственного гуманитарного университета Выпуск № 3 / 2013 С. 71-79; Колесников А.В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право 2020 С. 44-50; Кононова И.И. К вопросу о конституционности норм ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Социально-политические науки 2018 С. 1-3; Михеев Д.С. Сущность и содержание принципа гласности местного самоуправления: теоретико-правовые аспекты // Марийский юридический вестник Выпуск № 10 / 2013 С. 27-31; Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах: практическое пособие / авторы-составители: Атагимова Э.И., Рыбакова О.С., Троян Н.А. М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2018.

² Асриянц К.Г. Проблемы организации и прохождения муниципальной службы // Региональные проблемы преобразования экономики 2019 С. 67-74; Болотова Т.В. Проблематика правовой активности в сфере муниципального правотворчества // Юридическая наука 2019 С. 18-22; Волкова В.В. Поощрительная политика в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих: вопросы правового регулирования // Общество: политика, экономика, право 2020 С. 1-4; Дергачев С.В. Публичная служба в правовом государстве // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки» 2018 С. 66-71; Елисеева

Развитие правовой культуры и этической составляющей муниципальных служащих как гарантия эффективной реализации государственных полномочий органами местной власти раскрывается в трудах Акопяна Е.А., Тарасова А.Е., Кабанова П.А. Меркулова К.Г.¹.

В результате анализа опубликованных научных работ, посвященных специфическим аспектам кадрового обеспечения государственной гражданской и муниципальной службы, возможно сделать вывод о недостаточной степени разработанности анализируемой проблемы в современных условиях.

Объект бакалаврской работы составляет муниципальная служба.

Предмет исследования - правовые акты, события, действия, общественные отношения, свидетельствующие о состоянии института муниципальной службы.

Цель данной дипломной работы – рассмотреть понятие, цель, задачи, а также специфику правового регулирования муниципальной службы.

Для исполнения поставленной цели решались следующие **задачи**:

- определить положение местного самоуправления в системе государственной власти;
- проанализировать правовую базу муниципальной службы;
- рассмотреть местное самоуправление в качестве элемента публичной власти.

Нормативно – правовая база исследования:

И.В. Трансформация понятийно - категориального аппарата института муниципальной службы в России и зарубежных странах под влиянием цифрового общества // Концепт 2019 С. 1-9.

¹ Акопян Е.А., Тарасов А.Е. Профессиональная культура государственных и муниципальных служащих как условие эффективности муниципального управления // Вестник экспертного совета 2018 С. 55-60; Кабанов П.А. Коррупционный риск как правовая категория, используемая в региональных и муниципальных нормативных правовых актах // Юридическая техника 2019 С. 462-472; Меркулова К.Г. Совершенствование правовой культуры муниципальных служащих как гарантия эффективной реализации государственных полномочий органами местной власти // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки 2020 С. 20-30.

- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изменениями от 14 марта 2020);
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 30 декабря 2020);
- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями от 31 июля 2020);
- Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (с изменениями от 3 июля 2016);
- Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г.;
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018;
- Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)).

Основное содержание работы

Глава 1 «Местное самоуправление основа муниципальной службы»

состоит из двух параграфов.

Параграф 1.1 «Местное самоуправление в системе государственной власти». Местное самоуправление в системе государственной власти Местное самоуправление в качестве одной из фундаментальных основ конституционного строя представляет собой фундаментальный принцип построения и осуществления власти в обществе, государстве, который вместе с имеющимися конституционными принципами создает систему демократического управления в нашей стране. Осознание местного самоуправления в формате важнейшей основы конституционного строя задает построение децентрализованной системы управления, иных (в отличии, от варианта концентрированной централизации власти) основополагающих отношений федеральных органов госвласти, включая субъекты РФ и органов МСУ.

Непосредственно к органам местного самоуправления отнесены выборные и иные органы, формируемые по уставу муниципальных образований. Так, представительный орган МСУ включает в себя депутатов, выбираемых по принципу всеобщего равного и прямого избирательного права тайным голосованием, по федеральным законам, а так же законам субъектов РФ.

Исходя из требований основного закона, ФЗ определяет, что каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Так даже небольшое поселение утверждает свой финансовый план, состоящий из расходных и доходных статей. В нормативном акте подробно формулируется состав собственных доходов местных бюджетов, порядок зачисления в эти доходы отчислений от федеральных налогов и сборов, пути выравнивания

бюджетной обеспеченности муниципального образования¹.

Контрольный орган в муниципалитете собирается для проведения муниципальных выборов либо законодательным органом МО исходя из устава муниципального образования. Результаты проверок, проводимых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию.

Параграф 1.2 «Публичные основы местного самоуправления и муниципальной службы». Публичная власть, отличаясь от прочих видов власти, проводит свою работу через публичные органы и системы, образующие механизм указанной власти. Отличительным признаком публичной власти, определяющим суть одного из основных компонентов его властного субстрата, являются, как известно, суверенное право и способность к использованию легального принуждения. Оно реализуется легитимными публичными институтами, уникальными средствами в установленных формах и процедурах.

На муниципальной службе применяется принцип сочетания государственного и договорного урегулирования трудовых отношений и иных прямо связанных с ними отношений, трансформирующийся сегодня в принцип сочетания частных и публичных начал в управлении муниципальной службой. с целью фиксации публичных условий муниципальной службы, законодательными актами фиксируются созданные антикоррупционные стандарты, которые будут элементом публично - правового статуса служащего муниципалитета. Исходя из Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² (далее — ФЗ № 273) применение таких стандартов предполагает установление для соответствующей сферы деятельности единой системы

¹ Ибрагимова Э.С. Финансовая политика в системах задач местного самоуправления в Российской Федерации // Московский экономический журнал 2019 С. 744.

² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями от 31 июля 2020) // «Парламентская газета» от 31 декабря 2008 г. N 90.

запретов, ограничений и позволений, обеспечивающих предотвращение коррупции в данной области.

Фактическая реализация принципа соединения частных и публичных составляющих в урегулировании муниципальной службы находит свое отражение также в юридическом закреплении института дисциплинарной ответственности за создание коррупционных нарушений. Указанная ответственность была введена как для государственных, так и для муниципальных чиновников Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»¹.

Научная конструкция «принципа гласности местного самоуправления» есть производная от общетеоретической категории «принципа гласности», так как понятийный аппарат будет иным лишь с точки зрения сферы приложения этого принципа – сферой местного самоуправления. Непосредственно термин гласности произошел от древнерусского «глас» или «голос». Словарь русского языка С. И. Ожегова понимает под гласностью открытую и исчерпывающую информацию всех жителей о любой социально значимой активности и возможность ее массового обсуждения². Из этого определения, несложно вычленив два составляющих компонента понятия «гласность» – свобода и информированность граждан. Универсальность принципа гласности обосновывает необходимость переосмысления его места в системе принципов местного самоуправления, качественного правового регулирования.

¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (с изменениями от 3 июля 2016) // «Парламентская газета» от 25 ноября 2011 г. N 51.

² Ожегов С. И., Шведов Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – 4-е изд. – М., 2001. – С. 132.

Реализация принципа гласности местного самоуправления непосредственно связана с необходимой несущей конструкцией – муниципальным образованием, в границах которого управленческая муниципальная работа должна отвечать определенным ориентирам и быть связана определенными обязательствами. Гласность местного самоуправления является с теоретических позиций как необходимым базисом, началом тесного взаимодействия всех субъектов МСУ: органов местного самоуправления, жителей муниципального образования, а так же институтов гражданского общества, что соответствует самой природе института местного самоуправления.

Глава 2 «Устройство муниципальной службы» включает в себя два параграфа.

Параграф 2.1 «Цели, задачи и функции муниципальной службы».

Обеспечение участия жителей в решении местных дел, предполагает решение следующих задач: развитие муниципальной демократии, формирование условий для поддержки инициатив, для самостоятельного решения гражданами вопросов местного значения, развитие различных форм самоуправления; управление муниципальной собственностью, экономической составляющей местного самоуправления; организация развития соответствующей территории; задача обслуживания интересов жителей (население соответствующей территории и формируемые на ней органы местного самоуправления существенно легче могут разрешать проблемы улучшения качества жизни людей); охрана порядка в обществе, соблюдение режима законности на конкретной территории; защита интересов, а также прав местного самоуправления, прописанных Конституцией РФ и законами. Все вышеуказанные задачи местного самоуправления между собой плотно взаимосвязаны и дополняют друг друга.

В процессе управления между элементами системы складываются различные отношения: финансовые, правовые, управленческие, и т.п..

Совместная деятельность граждан создаёт систему отношений, вызвав необходимость формирования механизма для организации совместной деятельности¹.

К функциям муниципальной службы возможно отнесение ключевых направлений реализации нормативов института муниципальной службы, благодаря которым проходит необходимое правовое урегулирование служебных отношений. Социальная функция – в данном случае государственная служба выступает как социальная категория; политическая функция – в данном случае деятельность сводится к проведению государственной политики, достижению выработанных всеми политическими силами государственно - политических целей и задач в социуме и государстве; социологическая функция – создана для реализации задачи государства и госорганов на практике; организационная функция – представляет собой тесную взаимосвязь муниципальной службы и структурно - функциональных элементов чиновничьего аппарата; нравственная функция – рассмотрение этических нормативов на муниципальной службе; правовая функция – юридическое закрепление государственно - служебных отношений, в процессе реализации которых протекает фактическое выполнение должностных обязанностей и полномочий служащих и муниципальных органов.

Параграф 2.2 «Перспективы развития муниципальной службы».

Необходимость развития профессиональной культуры современных муниципальных служащих обусловлена тем, что сегодня, для реализации задач, поставленных Президентом страны важны высококвалифицированные управленческие кадры. В послании Президента РФ говорилось о необходимости роста качества работы государственных и муниципальных

¹ Ибрагимова Э.С. Финансовая политика в системах задач местного самоуправления в Российской Федерации // Московский экономический журнал 2019 С. 752.

служащих, о продвижении современных профессиональных кадров, о росте прозрачности власти и уменьшении коррупционной составляющей. По мнению В.В. Путина, «нужно обеспечить продвижение современных профессиональных кадров на государственной и муниципальной службе, в бизнесе, в экономике, науке, на производстве, во всех сферах»¹.

Для кардинальной перезагрузки кадрового состава управленческого аппарата служащих, следует оперировать не только теоретическими понятиями, но и рассматривать должностное лицо через призму его индивидуальных характеристик. Высокий уровень правосознания муниципального служащего подтверждается и тем, что он не только знает конституционные базисы правовой системы, государственное, административное, гражданское и трудовое право, но и применяет право как инструмент социального управления, эффективно противодействуя нарушению любых юридических норм в любых условиях. В этой связи со всей очевидностью возникает вопрос о целенаправленной работе по совершенствованию правовой культуры рассматриваемой категории управленческих кадров.

Культура права служащего нуждается не только в знаниях, но и навыках четкого использования нормативных юридических актов в своей служебной работе, доносить их до социума, опираясь при этом на весьма высокие нравственные критерии. Следует добиваться нормального владения муниципальными кадрами юридическими актами. Хорошим подспорьем в этом вопросе послужит проведение лекций, а также практикумов на юридическую тематику, составление сводок изменений в действующее законодательство с привлечением в указанных целях преподавателей юридических факультетов ВУЗов, сотрудников управления юстиции,

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 [Электронный ресурс]/ URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71675558/> (дата обращения: 10.12.2020).

прокуратуры, правового управления исполнительного органа госвласти, представительного органа власти региона.

Заключение. Для достижения высокого уровня правовой культуры муниципальных служащих необходим постоянный мониторинг их профессиональной деятельности, периодической экспертизы проектов нормативных документов органов муниципальной власти с привлечением авторитетных экспертов.

Необходимо добиваться полноценного владения муниципальными кадрами юридическими актами. Хорошим подспорьем в данном случае послужит проведение лекций и практикумов на юридическую тематику, составление обзоров поправок в действующее законодательство с привлечением в данных целях преподавателей юридических факультетов вузов, специалистов управления юстиции, прокуратуры, правового управления исполнительного органа госвласти, законодательного (представительного) органа власти в субъекте федерации.

Борьба с правовым невежеством на муниципальной службе диктует важность более требовательного отношения к конкурсному отбору кадров на занятие должностей муниципальных служащих и применения механизма общественной оценки работы муниципального служащего. Правовая культура последнего требует не только знаний, но и умения четко использовать нормативные правовые акты в своей служебной деятельности, доносить их до социума, руководствуясь при этом достаточно высокими нравственными критериями.