

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра социологии регионов

**НОВЫЕ ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СЛУЖБЫ: НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

(автореферат бакалаврской работы)

студента 4 курса 421 группы
направления 38.03.04 – Государственное и
муниципальное управление
Социологического факультета
Рахмедова Бобура Илхом Угли

Научный руководитель
доктор социологических наук, профессор _____ С.Г. Ивченков
подпись, дата

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

Саратов 2024

Введение

Актуальность темы исследования. Муниципальная служба является важным звеном в обеспечении более прозрачного и эффективного управления на местном уровне. Ее создание способствует разделению властей и укреплению демократических принципов в управлении городами и регионами. Трансформация муниципальной службы продолжается и по сей день. Вместе с административной реформой, происходят и другие изменения в системе муниципального управления, такие как усиление роли местных органов власти, расширение полномочий муниципальных служащих и повышение требований к их профессиональной подготовке.

Таким образом, муниципальная служба играет ключевую роль в развитии муниципальных образований и обеспечении их эффективного функционирования. В современной российской действительности муниципалитеты продолжают оставаться закрытыми организациями, что способствует укреплению кастовости среди муниципальных служащих и сохранению архаичных методов работы. Это влечет за собой серьезные проблемы, такие как бюрократизм, коррупция, закрытость, недостаточный уровень профессионализма сотрудников и отсутствие культуры взаимодействия. Для решения данных проблем необходимо разработать и внедрить научно обоснованную государственную политику, направленную на улучшение ситуации в сфере местного самоуправления и муниципальной службы. Это включает в себя повышение уровня подготовки и культуры муниципальных служащих, адаптацию к новым технологиям муниципальной политики и создание более открытой и профессиональной среды в муниципалитетах.

Важно осознать, что развитие новых структур в обществе, таких как муниципальные службы, играет ключевую роль в формировании правового государства и гражданского общества. Это важный шаг на пути к укреплению демократии и гарантированию прав граждан. При создании и становлении

муниципальных служб необходимо учитывать специфику региональных особенностей и потребностей населения. Только таким образом можно обеспечить эффективное функционирование новых структур и их адаптацию к конкретным условиям.

Целью исследования является всестороннее изучение сущности, принципов и механизмов функционирования муниципальной службы в Российской Федерации (на примере Саратовской области).

Задачами исследования являются:

- 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.

Материалы исследования включают широкое многообразие источников, включая научную литературу и нормативные правовые акты и иное.

Структура работы. Бакалаврская работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников. В первом разделе «Теоретическое обоснование основ муниципальной службы» дается общетеоретическая характеристика основ муниципальной службы. Во втором разделе «Анализ принципов организации и функционирования муниципальной службы» проведено авторское исследование принципов, определяющих функционирование и организацию службы в условиях муниципального управления. В третьем разделе «Особенности правовой организации и функционирования муниципальной службы в Саратовской области» изучено содержание правовых особенностей организации и функционирования муниципальной службы в условиях субъекта РФ.

Основное содержание работы

В первом разделе «**Теоретическое обоснование основ муниципальной службы**» раскрываются теоретико-правовые основы муниципальной службы. В Российской Федерации, как и во многих других демократических государствах, важным аспектом является самоуправление на различных уровнях территориальных единиц. Это включает в себя несколько ключевых понятий, таких как "муниципалитет", "муниципальное управление" и "муниципальная служба".

Муниципалитет - это территориальная единица, обладающая определенной степенью самоуправления. Он может быть как частью субъекта РФ, так и отдельным муниципальным образованием. Важно отметить, что муниципалитеты имеют право принимать решения и осуществлять управление на своей территории в соответствии с законодательством.

Муниципальное управление - это система органов и учреждений, которые осуществляют управление на муниципальном уровне. Оно включает в себя муниципальные органы власти, администрацию, советы и комитеты, которые занимаются различными аспектами управления в муниципалитете.

Муниципальная служба - это сфера деятельности, связанная с исполнением должностных обязанностей в муниципальном управлении. Она включает в себя работников муниципальных органов и учреждений, которые занимаются различными аспектами управления, планирования и реализации проектов на муниципальном уровне.

Местное самоуправление имеет ряд преимуществ и положительных аспектов.

Во-первых, оно обеспечивает более эффективное управление на местном уровне. Поскольку решения принимаются ближе к населению, они могут быть более адаптированы к конкретным потребностям и условиям местного сообщества. Это способствует более эффективному решению проблем и улучшению качества жизни граждан;

Во-вторых, местное самоуправление способствует развитию гражданского общества. Поскольку граждане имеют возможность активно участвовать в принятии решений, они становятся более ответственными и осознают свою роль в обществе. Это способствует формированию гражданской идентичности и развитию гражданского сознания;

В-третьих, местное самоуправление является важным фактором для обеспечения более справедливого распределения ресурсов и развития регионов. Поскольку местные власти более близки к реальным потребностям и проблемам своих регионов, они могут лучше понять, какие инвестиции и меры необходимы для развития. Это помогает сократить разрыв между различными регионами и обеспечить равные возможности для всех граждан.

Таким образом, местное самоуправление играет важную роль в демократическом государственном устройстве России. Сделаем ряд выводов:

1) ключевым признаком рассматриваемого института является профессиональная деятельность. Это означает, что данная служебная деятельность осуществляется непрерывно, как основного вида деятельности человека, причем требует целого комплекса специальных знаний и навыков;

2) муниципальная служба может осуществляться только на особых должностях – должностях муниципальной службы;

3) должности муниципальной службы подлежат замещению посредством заключения трудового договора - контракта.

Местное самоуправление в России играет ключевую роль в обществе, обеспечивая близость власти к населению и решение местных вопросов. Современное местное самоуправление находится на этапе активного формирования и развития, что связано с принятием важных законодательных актов. За последние десять лет в России были приняты ряд ключевых Федеральных законов, направленных на регулирование процессов местного самоуправления и муниципальной службы.

Принятие Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» является значимым шагом в формировании новой организационно-

правовой модели муниципальной службы. Этот закон определяет основные принципы и порядок осуществления муниципальной службы, устанавливая стандарты профессионализма и ответственности для муниципальных служащих. Он также способствует повышению эффективности работы муниципальных структур, обеспечивая более прозрачное и эффективное управление на местном уровне. Реформы в сфере местного самоуправления и муниципальной службы направлены на улучшение качества жизни граждан, повышение уровня доверия к органам власти на муниципальном уровне и содействие развитию регионов.

Во втором разделе **«Анализ принципов организации и функционирования муниципальной службы»** проанализированы особенности организации и функционирования муниципальной службы.

Важно отметить, что муниципальная служба является важной составляющей государственной системы и подчинена определенным принципам, которые определены федеральным законодательством. В свою очередь, эти принципы отражают требования государства как к самой службе, так и к тем, кто ее осуществляет. К основным принципам муниципальной службы относятся:

1) принцип, обеспечивающий приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) принцип, гарантирующий стабильность муниципальной службы;

3) принцип, обеспечивающий равный доступ граждан к муниципальной службе и равных условия ее прохождения независимо от расы, пола, национальности, происхождения, должностного и имущественного положения, места жительства, убеждений, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, а также от иных обстоятельств, не связанных с деловыми и профессиональными качествами муниципальных служащих. Однако при этом гражданин должен владеть государственным языком Российской Федерации - русским;

4) принцип, обязывающий обеспечивать доступность информации о деятельности муниципальных служащих;

5) принцип, требующий от муниципальных служащих профессионализма и компетентности;

6) принцип, гарантирующий единство ключевых требований к муниципальной службе и муниципальным служащим на основе учета местных исторических и иных традиций;

7) принцип, обязывающий муниципальных служащих осуществлять взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

8) принцип, обязывающий соблюдать внепартийность муниципальными служащими;

9) принцип, гарантирующий правовую и социальную защищенность муниципальных служащих;

10) принцип, согласно которому муниципальные служащие должны нести ответственность за ненадлежащее исполнение или неисполнение своих должностных обязанностей.

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.

В третьем разделе **«Особенности правовой организации и функционирования муниципальной службы в Саратовской области»** дается общая характеристика правовой организации муниципальной службы в регионе. Как мы видим правовое регулирование рассматриваемого вопроса базируется на положениях Конституции Российской Федерации 1993 года, Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон Российской Федерации от 02.03.2007 N 25-ФЗ (Ред. От 21.11.2011) «О муниципальной службе в Российской Федерации», Уставе Саратовской области от 2 июня 2005 г. N 46-ЗСО, Законе Саратовской области № 157-ЗСО от 02.08.2007 г. «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области».

В законах Саратовской области прописаны различные аспекты местного самоуправления. Вот некоторые из них: 1. Закон Саратовской области № 108-ЗСО от 30.09.2014 г. «О вопросах местного значения сельских поселений Саратовской области»; 2. Закон Саратовской области № 109-ЗСО от 30.09.2014 г. «О порядке избрания и сроке полномочий глав муниципальных образований Саратовской области»; 3. Закон Саратовской области № 27-ЗСО от 29.03.2005 г. «О формировании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований Саратовской области».

В Саратовской области в настоящее время насчитывается 439 муниципальных образований, включая четыре городских округа, 38 муниципальных районов, 42 городских и 355 сельских поселений. В каждом из

этих новообразованных муниципальных образований выбраны главы муниципальных образований и главы местных администраций. В Саратовской области законодательно закреплено множество вопросов, связанных с местным самоуправлением и муниципальной службой. Однако, помимо этого, существует еще ряд дополнительных механизмов, которые обеспечивают эффективное функционирование системы местного самоуправления.

Устав области в статье 72 ясно указывает на право населения области на местное самоуправление. Это означает, что жители области имеют право самостоятельно и под свою ответственность принимать решения по вопросам местного значения в соответствии с федеральным и областным законодательством. И для этого им предоставляются различные формы прямого волеизъявления, включая выборы, референдумы, собрания, сходы и конференции. Правовое регламентирование муниципальной службы на территории Саратовской области претерпело значительные изменения в последние годы, включая уточнение процедур и критериев проверок кандидатов на должности муниципальной службы. Эти изменения затрагивают не только сам процесс назначения на должность, но и контроль за соблюдением требований к служебному поведению и урегулирование конфликта интересов.

Важнейшая роль в определении правовых основ муниципальной службы в муниципальных образованиях Саратовской области принадлежит ряду законодательных актов. В первую очередь, это Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также другие федеральные законы и нормативные акты Российской Федерации. Однако необходимо отметить, что важную роль в формировании правовых основ муниципальной службы играют также Устав Саратовской области, законы и другие нормативные акты Саратовской области, а также Уставы муниципальных образований Саратовской области и другие муниципальные правовые акты. Все эти нормативные акты определяют основные принципы и правила, которым должны следовать муниципальные служащие Саратовской области. Кроме того, следует отметить, что на

муниципальных служащих Саратовской области распространяются положения российского трудового законодательства, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «О муниципальной службе Российской Федерации». Таким образом, все эти нормативные акты в совокупности обеспечивают законность и эффективность работы муниципальной службы в муниципальных образованиях области.

Заключение

Современное содержание и нормативно-правовой смысл института муниципальной службы в России сформировались в начале 2000-х годов. Этот процесс стал результатом проведенных административной и муниципальной реформ. Важно подчеркнуть, что эти изменения оказали значительное влияние на систему государственного управления в стране.

В 2007 году в Российской Федерации был принят Федеральный закон «О муниципальной службе», который стал основой для разработки нормативно-правовой базы организации и функционирования муниципальной службы. Этот закон стал краеугольным камнем для создания законов о муниципальной службе в субъектах РФ, включая Саратовскую область. Однако, помимо Федерального закона «О муниципальной службе», нормативно-правовая база включает в себя и другие законы и акты, которые регулируют служебные отношения в органах местного самоуправления. Среди них: 1. Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; 2. Трудовой кодекс РФ; 3. Региональное законодательство; 4. Муниципальные правовые акты; 5. Постановления и определения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

Таким образом, нормативно-правовая база организации и функционирования муниципальной службы включает в себя различные законы и акты, которые обеспечивают правовую защиту и регулирование служебных отношений в органах местного самоуправления.

Необходимо обратить внимание на ряд проблем, связанных с муниципальной службой в РФ, которые требуют незамедлительного решения. Например, недостаточная эффективность работы муниципальных служб, несоответствие квалификации служащих требованиям должности, отсутствие механизмов контроля и наказания за нарушения служебной этики. Все эти проблемы требуют внимания и принятия мер со стороны государства. Только тогда муниципальная служба сможет эффективно функционировать и способствовать развитию региона.

Проводимые в последнее время исследования свидетельствуют о том, что муниципалитеты по-прежнему являются закрытыми организациями, наблюдается кастовость муниципальных служащих, используются архаичные методы работы. Это означает, что необходима серьезная работа по изменению ситуации и улучшению качества муниципальной службы. Становление института муниципальной службы объясняется необходимостью оказания социальных услуг населению. Однако, чтобы эти услуги были максимально эффективными, необходимо создать обратную связь между населением и органами местного самоуправления. Только так можно будет учесть интересы граждан и провести эффективную муниципальную политику. На настоящий момент очевидна острая необходимость работы как с муниципальными служащими, так и с населением муниципальных образований. Это позволит устранить кастовость и архаичные методы работы, а также установить доверительные отношения между населением и органами местного самоуправления.

Таким образом, развитие института муниципальной службы требует не только изменений внутри организаций, но и активного взаимодействия с населением. Только так можно достичь клиентской направленности муниципальной службы и обеспечить оказание качественных социальных услуг населению.