

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВПО «КубГУ»)

Кафедра государственной политики и государственного управления

КУРСОВАЯ РАБОТА
ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Работу выполнила _____ К.П. Хамула
(подпись, дата)

Факультет _____ управления и психологии курс
Направление 38.03.04.62 «Государственное и муниципальное
управление»

Научный руководитель _____ Л.Я. Чикарина
доктор полит.наук профессор (подпись, дата)
кафедры ГПГУ

Нормоконтролер, _____ Л.Я. Чикарина
доктор полит.наук профессор (подпись, дата)
кафедры ГПГУ

Краснодар 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Теоретическое обоснование основ муниципальной службы.....	5
1.1 Понятие муниципальной службы.....	5
1.2 Принципы организации и функционирования муниципальной службы	7
1.3 Развитие муниципальной службы в РФ на современном этапе.....	10
2 Анализ организационных и правовых основ муниципальной службы в РФ и пути ее совершенствования	14
2.1 Исследование правовых основ муниципальной службы.....	14
2.2 Пути совершенствования правового регулирования муниципальной службы в РФ.....	19
2.3 Предложения по совершенствованию организации муниципальной службы	21
Заключение.....	26
Список использованных источников.....	30

ВВЕДЕНИЕ

В современной России особое влияние на развитие демократического и правового государства оказывает местное самоуправление, а также такая важная его составляющая, как муниципальная служба, которая является институтом муниципального права – одной из новейших отраслей российского права. Это обусловлено тем, что местное самоуправление как правовой и организационно-управленческий институт начал формироваться сравнительно недавно. Причем это формирование еще продолжается. Именно поэтому проблема правового регулирования муниципальной службы является на сегодняшний день одной из самых актуальных.

Эффективность работы муниципальной службы зависит от того, насколько слаженно и профессионально работает управленческий аппарат. В достижении этой задачи особую роль играет, прежде всего, уровень развития законодательства, а также принципы организации и функционирования данной профессиональной деятельности. В связи с этим необходим анализ правового регулирования и организационных факторов муниципальной службы.

Объектом исследования являются правовые и организационные основы муниципальной службы РФ.

Предметом исследования - муниципальная служба в РФ, ее организационные принципы и правовое регулирование.

Цель курсовой работы – анализ законодательства и основ организации муниципальной службы. Разработка рекомендаций по совершенствованию правового и организационного регулирования муниципальной службы.

Достижение поставленной цели предусматривает постановку и решение следующих взаимосвязанных задач:

- определить сущность муниципальной службы в РФ;
- изучить принципы организации муниципальной службы в РФ;
- проанализировать современный этап развития муниципальной службы в РФ;

- раскрыть основы организации муниципальной службы в РФ;
- анализ законодательства муниципальной службы в РФ;
- разработка системы рекомендаций по правовому и организационному регулированию муниципальной службы в РФ.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют научные работы, труды отечественных ученых в области муниципальной службы, публикации в прессе.

Эмпирическую базу исследования составили: Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», Европейская Хартия местного самоуправления, Указ Президента РФ «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации, Указ Президента РФ «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

Структура курсовой работы обусловлена целью и задачами исследования и включает введение, 2 главы (первая - «Теоретическое обоснование основ муниципальной службы в РФ, вторая – «Анализ организационных и правовых основ муниципальной службы в РФ и пути ее совершенствования»), заключение и список использованных источников.

В заключении представлены основные выводы и рекомендации по результатам исследования.

1 Теоретическое обоснование основ муниципальной службы в РФ.

1.1 Понятие муниципальной службы.

Понятие «муниципальная служба» сравнительно новое для отечественного законодательства. Долгое время этот термин отсутствовал в российском законодательстве и в научных трудах отечественных ученых. И даже сейчас Конституция Российской Федерации не содержит такого понятия, в ней упоминается лишь о государственной службе.

На сегодняшний день термин «муниципальная служба» является одним из основных в науке муниципального права и отражает особенности муниципальной практики России.

Муниципальная служба представляет собой правовой институт, нормы которого регулируют особый тип общественных отношений, возникающих в результате поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения.

Главной функцией такого правового института является «обеспечение цельного, относительно законченного, регулирования в пределах конкретного участка общественных отношений данного вида» [7].

Современный термин «муниципальная служба» нашел свое закрепление в Федеральном законе № 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации». Так, под ним понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) [12].

Муниципальная служба функционирует в сфере публичной власти, источником власти при этом выступает население, так как муниципальная деятельность носит публично-властный характер.

Данный вид профессиональной деятельности тесно связан с органами местного самоуправления, так как обеспечивает исполнение полномочий органов МСУ.

Муниципальная служба и органы местного самоуправления взаимодополняют друг друга, организуя при этом эффективную работу муниципального образования. Это проявляется в выполнении муниципальными служащими задач и функций местного самоуправления, так как каждая должность содержит в себе часть полномочий органа местного самоуправления. Должность предполагает решение целого комплекса вопросов:

1. Установление вакансий;
2. Правила и способы их замещения;
3. Порядок аттестации;
4. Порядок перевода с одной должности на другую.

Следовательно, муниципальная служба тесно связана с муниципальной должностью, и одно без другого не может существовать [3].

Федеральный закон № 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет должность муниципальной службы, как должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность [12].

Как вид деятельности, муниципальная служба обладает рядом признаков. Такими как:

- осуществляется в органах местного самоуправления на муниципальных должностях муниципальной службы;
- является профессиональной деятельностью, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное вознаграждение из местного бюджета;
- обеспечивает своей деятельностью исполнение полномочий органов местного самоуправления вопросов местного значения.

Основными задачами муниципальной службы являются:

1. Обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения;
2. Подготовка, принятие, исполнение и контроль решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;
3. Защита прав и законных интересов муниципального образования [4].

Понятие «муниципальная служба» вошло в оборот вместе с развитием законодательства о местном самоуправлении и разработкой теории муниципального права. Это понятие связывает всех служащих, занятых исполнением разнообразных функций в органах местного самоуправления.

Институт муниципальной службы может выступать как система, обеспечивающая реализацию публичных отношений местного самоуправления, а также нормой, регламентирующей деятельность самой муниципальной службы, статуса муниципальных служащих и механизма ее прохождения.

Стоит отметить, что реформирование и совершенствование муниципальной службы продолжается и по сегодняшний день.

1.2 Принципы организации и функционирования муниципальной службы.

Под организацией муниципальной службы подразумевается ее формирование как деятельности, и включает в себя множество вопросов.

Например:

- установление наименований должностей и определение круга полномочий по каждой должности отдельно;
- разработка правил поступления на муниципальную службу и основания ее прекращения;
- подготовка кадров и повышение их квалификации;
- определение мер дисциплинарной и иной ответственности.

В основе организации муниципальной службы лежат положения Европейской Хартии местного самоуправления и Конституции РФ о правах человека и гражданина.

Федеральный закон № 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации» закрепляет следующие принципы:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- 9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 10) внепартийность муниципальной службы [12].

Необходимым элементом любой управленческой структуры, в том числе и структуры местного самоуправления, является должность. Именно иерархия муниципальных должностей обуславливает основы организации муниципальной службы.

В Федеральном законе № 25 муниципальная должность понимается как должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной

комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Для установления порядка учреждения наименований должностей муниципальной службы в РФ вводится термин «Реестр муниципальных должностей».

Федеральный закон « О муниципальной службе в Российской Федерации» в статье 7 устанавливает, что реестр должностей муниципальной службы в субъекте РФ выступает перечнем наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций. Разделы реестра могут быть разграничены также в зависимости от типов муниципальных образований, которые образованы в субъекте РФ.

В реестре могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, которые закреплены в законе о муниципальной службе.

Реестр должностей способствует реализации принципа единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе и к повышению эффективности работы органов местного самоуправления.

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;

- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

В связи с установленным соотношением должностей законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ определяются квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Законом субъекта РФ могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы.

Лица, исполняющие обязанности по муниципальной службе за денежное вознаграждение, именуются муниципальными служащими [12].

В Федеральном законе о муниципальной службе особое внимание уделяется выборным муниципальным должностям. Так, лица, занимающие выборные должности, не являются муниципальными служащими. К их числу относятся: должности депутатов, глава города, а также лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, которые не замещают должности муниципальной службы.

Одним из основных организационных пунктов в ФЗ № 25 является закрепление принципа равенства: «при поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъекта Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к

общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и федеральными законами» [12].

Основы организации муниципальной службы представляют собой сложную иерархическую систему, позволяющую любому гражданину, в соответствии с законодательством, занимать муниципальную должность, избегать несправедливости и неравенства. Основные законы, регламентирующие организационные принципы муниципальной службы, находятся в открытом доступе, что позволяет всем желающим знакомиться с необходимой информацией.

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.06.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» направлен на дальнейшее развитие местного самоуправления, а также на совершенствование организационных основ муниципальной службы. Закон стал важным этапом в решении кадровых вопросов. Так, муниципальные образования в соответствии с законодательством могут самостоятельно устанавливать кадровый резерв с перспективой на замещение должностей.

Также ФЗ №25 установил пределы полномочий федеральных органов власти, органов МСУ по вопросам организации муниципальной службы в субъектах РФ, а именно обеспечил единый статуса муниципальных служащих и возможность учета национальных, культурных, исторических и местных различий субъектов.

1.3 Развитие муниципальной службы в РФ на современном этапе.

В 1993 году Конституция закрепила принцип самостоятельности местного самоуправления. Именно этот год и принято считать отправной точкой современного этапа развития муниципальной службы.

Но Конституция Российской Федерации не закрепляет понятия муниципальная служба, а лишь говорит о самостоятельности органов местного самоуправления. Одно из первых упоминаний о муниципальной службе в

федеральном законодательстве было в Федеральном законе от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации. В статье 22 закреплялись гарантии деятельности кандидатов, находящихся на государственной или муниципальной службе [9].

В последующие года муниципальная служба проходила несколько этапов реформирования, но впервые реформирование происходило в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 19.11.2002 № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», в результате которой было принято решение о дальнейшем проведении административной реформы

Принятие в 2003 году федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», способствовало проведению главного этапа муниципальной реформы. Законом были введены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, установлены государственные гарантии его осуществления.

В 1995 году был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но на сегодняшний он день утратил силу. Закон содержал в себе некоторые проблемы, такие как:

1. Не было определено четкой компетенции муниципальных образований ни по уровням местного самоуправления, ни по ее содержанию;
2. Органы местного самоуправления произвольно наделялись дополнительными полномочиями в отраслевом законодательстве;
3. Отсутствовало ясное разграничение полномочий между уровнями публичной власти [14].

Именно эти недостатки законодательства послужили поводом для проведения еще одного этапа реформирования местного самоуправления в 2003-2009 гг. В этот период была предпринята попытка разграничения компетенции между уровнями публичной власти. В то же время первоначально

был введен механизм взаимной передачи полномочий между типами муниципальных образований [10].

Далее был разработан Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», который в отдельных вопросах относился к совершенствованию муниципальной службы [11].

Так, по итогам первого этапа реформирования с 2009 по 2010 гг., было решено:

1. Проводить организацию методической помощи муниципальным образованиям в развитии муниципальной службы;

2. Сформировать правовые и организационные основы единой системы управления, разработать и ввести механизмы противодействия коррупции, завершить разработку кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий и механизмов, обеспечивающих действенность профессиональной служебной деятельности [11].

Действующий же сегодня закон о муниципальной службе, работающий на федеральном уровне, был принят Госдумой и одобрен Советом Федерации в 2007 году.

В нем предусмотрены такие положения, как:

1. Разграничение должностей муниципальной службы;
2. Основные права и обязанности муниципального служащего;
3. Особенности поступления на муниципальную службу;
4. Условия оплаты труда муниципального служащего;
5. Основы кадровой политики и кадрового резерва муниципальной службы.

Не смотря на охват всех сфер функционирования муниципальной службы, Федеральный закон №25 почти каждый год подлежит редактированию.

Так, в 2008 году было внесено пять изменений, которые были направлены на совершенствование осуществления полномочий ответственных служащих.

А в прошлом, 2016 году, законодатель РФ внес пять нововведений в этот закон. Суть их заключается в улучшении следующих областей:

1. Механизмы подготовки кадров для данной службы (30 марта);
2. Меры по предотвращению конфликтов интересов (5 октября);
3. Таможенное регулирование (13 июля);
4. Область культуры (28 ноября);
5. Стаж работников муниципалитета, а именно о ежемесячной надбавке к должностному окладу муниципальных служащих за выслугу лет (29 декабря).

Эти дополнения, вносимые в данный закон правительством Российской Федерации, направлены на усовершенствование деятельности муниципальной службы.

Некоторые изменения, коснувшиеся муниципальных чиновников, произошли и в 2017 году. В статье под номером 14 говорится о запретах для служащих, выполняющих свои должностные функции в местных муниципалитетах.

Изменения затронули порядок принятия подарков, преподносимых в качестве вознаграждения, муниципальным служащим в связи с официальными событиями. Начиная с февраля 2017 года, такие подарки муниципальный служащий должен сдавать в орган местного самоуправления [5].

Итак, муниципальные служащие образуют в современной России отдельную профессиональную общность, которая существует в органах местного самоуправления.

Современная же муниципальная служба имеет сравнительно короткую историю. Но за столь маленький промежуток времени она перенесла уже несколько реформ и продолжает совершенствоваться. Нововведения касаются всех уровней организации муниципальной службы и положительно отражаются на функционировании аппарата управления муниципальных образований.

2 Анализ организационных и правовых основ муниципальной службы в РФ и пути ее совершенствования.

2.1 Исследование правовых основ муниципальной службы.

На протяжении многих десятилетий развития СССР и в начале государственного строительства РФ 1991-1993гг. до перехода к конституционному закреплению организации местного самоуправления, муниципальная служба как социальный институт не существовала и не использовалась в законодательстве как правовое понятие.

Введение в действие Конституции РФ поставило задачу формирования собственного аппарата управления муниципальной властью. А статья 12 закрепила самостоятельность органов местного самоуправления.

Муниципальная служба прошла несколько этапов реформирования. Первым Федеральным законом о муниципальной службе стал ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08.1995. ФЗ дал понятие муниципальной службы, ограничил и определил полномочия органов всех властей, заложил основы правового статуса муниципального служащего [6].

Правовая основа муниципальной службы была сформирована Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в РФ». Закон установил пределы правового регулирования субъектами Федерации организации муниципальной службы и правового положения муниципальной службы.

Федеральный закон действовал на протяжении более 9 лет, а в 2001 в РФ была проведена административная реформа, которая повлекла за собой пересмотр многих положений законодательства о муниципальной службе.

Действующий закон, который регламентирует функционирование муниципальной службы, был принят 02.03.2007. ФЗ №25 «О муниципальной службе в РФ» предусматривает обеспечение единого статуса муниципального служащего с точки зрения основных прав и обязанностей, устанавливает

ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой. Федеральный закон содержит значительное число положений, которые конкретизируют условия муниципальной службы правовыми актами субъектов муниципальной службы и муниципальными правовыми актами. Данный закон закрепляет основы муниципальной службы, полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере правового регулирования и дает точную формулировку понятию «муниципальная служба».

Федеральный закон № 25 определяет отличие муниципальных служащих от государственных: замещение должностей муниципальной службы осуществляется на основе трудового договора, а не служебного контракта, как предусмотрено для гражданских служащих. Данное положение позволяет не дублировать в законе многочисленные нормы трудового законодательства, обеспечивая их прямое действие.

Заключение контракта законодательством предусмотрено только по отношению к гражданину, поступающему на должность главы администрации по результатам конкурса. При этом порядок замещения должности определяется ФЗ № 131 от 06.10.2003.

В настоящее время правовые основы муниципальной службы составляют [11]:

- Конституция РФ;
- Федеральный закон №25 «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации;
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- уставы муниципальных образований;
- решения, принятые на сходах граждан;
- иные муниципальные правовые акты.

Совместно с вышеуказанными правовыми основами в российском законодательстве действует немалое количество нормативно-правовых актов, которые регулируют отдельные случаи, возникающие в различных сферах деятельности муниципальной службы [13].

В организации законодательства о муниципальной службе лежат положения Конституции РФ, которая содержит принципы основ организации и функционирования муниципальной службы. Эти принципы разделены на две основные группы.

Первая включает в себя принципы, раскрывающие сущность и основы построения российского государства. Основным в этом случае является принцип демократизма, который устанавливает многонациональный народ единственным источником власти, осуществляющим свою деятельность через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Вторая группа принципов касается организации местного самоуправления в Российской Федерации. Статья 12 Конституции РФ признает и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [6].

Как и любой другой правовой статус, статус муниципальных служащих обеспечен и структурирован элементарным составом юридических норм. В соответствии с Федеральным законом № 25, статус муниципальных служащих образуют следующие группы правовых норм: статьи 11-12 отражают права и обязанности муниципального служащего, в статье 13 перечислены ограничения, статья 26 содержит поощрения, статья 27 – ответственность, а гарантии и пенсионное обеспечение представлены в статьях 23 и 24 соответственно [3].

В соответствие с законодательством, правовое регулирование муниципальной службы может осуществляться и другими федеральными законами. К числу подзаконных актов, регулирующих вопросы муниципальной

службы, относятся указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Высокий уровень развития законодательства показывают субъекты РФ, принявшие региональные законы о муниципальной службе, определяющие правовое положение муниципальных служащих. Например, реестры муниципальных должностей, классные чины, денежное содержание муниципальных служащих, порядок поступления и прохождения муниципальной службы, квалификационные требования к замещению должностей и др.

Правовое регулирование муниципальной службы на местном уровне осуществляется нормативно-правовыми актами, регулирующими служебные отношения муниципальной службы. В систему правовых актов о муниципальной службе входят:

1. Устав муниципального образования;
2. Нормативные и иные правовые акты главы муниципального образования;
3. Правовые акты главы муниципального образования;
4. Постановления и распоряжения главы местной администрации [4].

Если же говорить об обязанностях и запретах, устанавливаемых законодательством в отношении муниципальных служащих, стоит упомянуть вопрос, касающийся прав и гарантий, которыми они наделяются ФЗ-25.

Трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом) определяется право муниципального служащего на оплату труда и другие выплаты (п. 3 ч. 1 ст. 11 ФЗ-25). В этих целях и в федеральном законе № 25-ФЗ (ч. 5 ст. 5 ФЗ-25), и в Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ч. 5 ст. 7 ФЗ-79) устанавливается взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы. Анализируя то, что оба закона являются основными в своей сфере применения и что формулировка ст.5 ФЗ № 25 дословно копирует формулировку ст.7

федерального закона № 79, можно сделать вывод, что правовое сотрудничество институтов государственной гражданской и муниципальной служб будет иметь свое системное продолжение [13].

Муниципальная служба призвана обеспечить функционирование аппарата органов местного самоуправления, а также реализацию юридических властных полномочий муниципальных должностных лиц. Перечень нормативно-правовых документов объясняет правомочность органов муниципальной службы в осуществлении своей деятельности. Правовые основы этой профессиональной деятельности закреплены в статье 3 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 30.06.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» и представляют собой исчерпывающий перечень.

2.2 Пути совершенствования правового регулирования муниципальной службы в РФ.

Муниципальная служба - это ключевой фактор эффективной муниципальной деятельности по решению вопросов местного значения. Поэтому одним из направлений реформы местного самоуправления является совершенствование правового регулирования муниципальной службы, так как именно она обеспечивает реализацию полномочий местного самоуправления.

В работе выделены три наиболее важных проблемы правового регулирования муниципальной службы на современном этапе.

Во-первых, не решены вопросы формирования резерва управленческих кадров. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.06.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» предоставляет право муниципальным образованиям самостоятельно принимать решения о вопросах кадрового резерва. Для обеспечения более эффективной работы органов муниципальной службы в решении этого вопроса, целесообразно обозначить рамки формирования кадрового резерва. В первую очередь, необходимо дать

точное определение понятию «кадровый резерв». Далее обозначить максимальные сроки нахождения претендента на должность в кадровом резерве. Обязать муниципалитеты формировать ежегодные списки с информацией о кадровом резерве. Эти положения помогут органам муниципальной службы оптимизировать работу с кадровым резервом, а также это способствует формированию высококвалифицированного нового кадрового состава, который позволил бы создать на местах полноценную систему муниципальной службы, обеспечивающую постоянное развитие муниципального образования.

Во-вторых, немаловажной проблемой является отсутствие четких границ разграничений полномочий в сфере правового регулирования муниципально-служебных отношений между федеральными органами государственной власти, органами субъектов и органами местного самоуправления в сфере правового регулирования. Результатом этого являются пробелы в законодательстве Российской Федерации, невозможность реализации полномочий органов власти вследствие отсутствия средств на их финансирование. Как известно, согласно ст. 71 Конституции РФ к исключительному ведению федерального центра относится регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (п. «в»). В то же время ст. 72 Основного Закона в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ называет защиту прав и свобод человека и гражданина (п. «б»). Это означает, что субъекты РФ в пределах своей правотворческой компетенции могут принимать только те правовые акты, которые направлены на защиту конституционных прав, но не вправе осуществлять регулятивное воздействие, то есть вводить механизмы и процедуры реализации указанных прав.

В целях комплексного регулирования служебной деятельности, взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы представляется необходимой разработка федерального закона об основах публичной службы в Российской Федерации, регулирующего наиболее

общие вопросы взаимосвязи всех видов публичной служебной деятельности [1].

В-третьих, вопрос равного доступа к муниципальной службе. На сегодняшний день право равенства закреплено в ФЗ № 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации» в качестве основного принципа муниципальной службе. Однако этот принцип не отражен в Конституции РФ, в отличие от права на равный доступ к государственной службе (ч.4 ст.32).

Наиболее правильным решением этой проблемы может выступить объединение под одним наименованием права на равный доступ к муниципальной и государственной службе, а также его закрепление в нормативно-правовом акте [9].

Таким образом, в законодательстве о муниципальной службе, как и в любом другом законодательстве, присутствуют свои пробелы и недостатки, но они заметны только при профессиональном изучении правовой основы. В связи с этим они подлежат редактированию без особых изменений в функционировании муниципальной службы.

2.3 Предложения по совершенствованию организации муниципальной службы.

На сегодняшний день, несмотря на активное развитие законодательства о муниципальной службе, существует некоторые проблемы в организации этого вида профессиональной деятельности.

Основу организации муниципальной службы составляют муниципальные служащие, именно с их деятельностью связаны основные проблемы организации.

Наиболее значительные и популярные проблемы организации муниципальной службы - это отсутствие или нехватка профессиональных кадров, бюрократия и коррупция. Стоит отметить, что эти проблемы

присутствуют почти на всех этапах реформирования и сложно поддаются устранению.

Проблема отсутствия и дефицита кадров заключается в нехватке кадров в целом, кадров совершенно другой профессиональной направленности, отсутствие грамотных и квалифицированных специалистов, а также разницей между образованием муниципальных служащих и занимаемой ими должностью.

Особенно ярко это проблема прослеживается в маленьких муниципальных образованиях. Поэтому необходимо:

1. Разработать механизм минимальных гарантий;
2. Принять нормативно-правовой акт, отражающей порядок обучения в высших учебных заведениях по целевому направлению.

Также к числу первоочередных задач в работе с кадрами следует отнести повышение научной обоснованности государственной кадровой политики, создание новой системы работы с кадрами, профессионального развития персонала государственной и муниципальной службы, расширение сети и качественное обновление государственно-образовательных учреждений и кадровых служб государственных и муниципальных органов, освоение мирового опыта в управлении человеческими ресурсами [2].

Особое внимание стоит уделить молодым специалистам. Для привлечения на службу молодых кадров необходимо совершенствование программ стажировок и практик.

Большое значение для качественного укрепления состава кадров муниципальной службы имеет нормативное закрепление и использование на практике материальных и моральных стимулов, в большей степени это касается части оплаты труда. Достойная заработная плата побуждает работников к добросовестному труду, к постоянному самообразованию и профессиональному совершенствованию, строгому соблюдению морально-этических норм.

Так же не уделяется достаточно внимания процессу формирования кадрового резерва, отсутствию возможности у муниципальных служащих реализовать свои профессиональные качества.

В связи с этим необходимо использовать новые, более эффективные методы повышения квалификации и переподготовки. Например, дистанционное обучение, тренинги, мастер-классы, стажировки, обмен опытом между органами других муниципальных образований [2].

Другая, не менее важная проблема, - коррупция, которая является одной из самых масштабных и ключевых во всех сферах государственного и муниципального управления. На сегодняшний день законодатель борется с коррупционными преступлениями, создавая и совершенствуя правовую антикоррупционную базу, которая включает в себя: Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ, ряд указов Президента РФ, Национальный план и Национальная стратегия, при Президенте РФ под его председательством создан Совет по противодействию коррупции. Также были приняты указы и внесены изменения в Федеральные законы № 79 «О государственной гражданской службе в РФ» и № 25 «О муниципальной службе в РФ», который закрепляет обязательство для лиц, занимающих государственные должности, а также муниципальных и гражданских служащих каждый год предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Необходимо понимать, что коррупционные явления невозможно искоренить, привлекая к ответственности лиц, совершивших преступное деяние. Необходимо функционирование единой системы экономических, правовых, образовательных и воспитательных мер, направленных на предупреждение коррупции и искоренения ее причин.

Полностью исключить проявление коррупции достаточно сложно, поэтому можно лишь минимизировать ее с помощью:

1. Детального осуществления контроля за соблюдением и исполнением антикоррупционного законодательства на всех уровнях власти.

2. Проведения воспитательной работы среди населения в области их законных прав, обеспечивая при этом рост правовой грамотности.

3. Защиты и награждения граждан, информирующих о коррупционных действиях.

4. Создания на официальном сайте муниципального образования раздела «Противодействие коррупции».

5. Проведения ежегодного социологического опроса с целью выявления количества коррупционных преступлений, совершаемых муниципальными служащими.

Третья, поднятая проблема в данной работе, это бюрократия, которая при своем проявлении негативно сказывается на имидже муниципальной службы.

Государством уже разработана инновационная политика в этой сфере, которая заключается в переводе всех государственных и муниципальных услуг в электронный вид. В результате реализации этой программы возрастает оперативность и качество предоставляемых услуг, а с муниципальных служащих спадает общественная нагрузка, повышается уровень прозрачности деятельности муниципальной службы, упрощается все муниципальные процедуры при предоставлении услуг гражданам, уменьшается процент коррупционных действий.

Таким образом, можно выделить несколько направлений повышения эффективности организации муниципальной службы:

1. Постоянный мониторинг кадрового состава, выполняемых ими функций.

2. Создание и совершенствование системы профессионального развития служащих, а также привлечение молодых и перспективных кадров.

3. Формирование системы мониторинга общественного мнения за деятельность органов муниципальной службы.

4. Разработка и применение современных механизмов в области стимулирования и мотивации труда и повышение ответственности за выполняемую работу.

5. Внедрение информационных технологий.

Несмотря на уже имеющийся опыт функционирования местного самоуправления, организация муниципальной службы остается достаточно новым явлением государственного строительства. Именно поэтому решение выделенных проблем требует большого количества трудовых и материальных ресурсов, поддержки государственных органов, а также личной заинтересованности муниципальных служащих в осуществлении своей трудовой деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Муниципальная служба - это новое явление для российского законодательства. Термин вошел в оборот вместе с развитием правовых основ местного самоуправления. Стоит отметить, что в Конституции РФ не дано определения этого понятия. Характеристика и определение термина муниципальной службы закреплено в основном законе, регулирующем ее деятельность – Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ. Итак, Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Современный вид муниципальная служба приняла благодаря ряду качественных и эффективных реформ. В 2003-2009 гг. была предпринята попытка разграничения компетенции между уровнями публичной власти, а так же введен механизм взаимной передачи полномочий между типами муниципальных образований. В 2009-2010 гг., была организована помощь муниципалитетам в организации муниципальной службы, созданы правовые и организационные основы единой системы управления, разработаны кадровые, информационные и управленческие технологии. Изменения происходят каждый год, и 2017 закон был подвержен некоторым поправкам.

Функционирование муниципальной службы обеспечивают муниципальные служащие, занимающие муниципальные должности. Именно иерархия должностей обеспечивает основы организации муниципальной службы. В соответствие с Федеральным законом № 25 классификация должностей представлена в следующем виде:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;

5) младшие должности муниципальной службы.

К муниципальным служащим не относятся выборные муниципальные должности, такие как глава города или депутаты местного самоуправления, а также лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, которые не замещают должности муниципальной службы.

Но в организации муниципальной службы есть свои слабые места: отсутствие или нехватка профессиональных кадров, бюрократия, коррупция и это лишь часть из них. Для решения этих проблем, необходимо применения следующих методов:

1. Постоянный мониторинг кадрового состава, выполняемых ими функций.

2. Создание и совершенствование системы профессионального развития служащих, а также привлечение молодых и перспективных кадров.

3. Формирование системы мониторинга общественного мнения за деятельность органов муниципальной службы.

4. Разработка и применение современных механизмов в области стимулирования и мотивации труда и повышение ответственности за выполняемую работу.

5. Внедрение электронных технологий в работу муниципальных служащих

6. Контроль над расходами муниципальных служащих с целью выявления коррупционных преступлений.

В соответствие со статьей 3 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» правовые основы муниципальной службы РФ составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон №25 и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы

муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

В Конституции в ст.12 закреплены основы самостоятельности органов муниципальной службы.

ФЗ № 25 является основным нормативно-правовым актом, отражающим классификацию должностей муниципальных служащих и их правовой статус, порядок поступления на муниципальную службу и условия ее прекращения, кадровую работу муниципального образования и т.д.

Огромную роль в развитии законодательства играют нормативно-правовые принципы функционирования муниципальных образований, состоящие из устава муниципального образования, нормативных и иных правовых актов главы муниципального образования, правовых актов главы муниципального образования, постановлений и распоряжений главы местной администрации.

Законодательство о муниципальной службе на сегодняшний день имеет ряд недостатков и проблем:

1. Проблема формирования резерва управленческих кадров.

Для оптимизации работы муниципальных служб субъектов необходимо на уровне Федерального закона внести ограничения в закрепление максимального срока нахождения в составе кадрового резерва, а также в обязательном формировании ежегодных списков кадрового резерва.

2. Отсутствие четких границ разграничений полномочий в сфере правового регулирования муниципально-служебных отношений между федеральными органами государственной власти, органами субъектов и органами местного самоуправления в сфере правового регулирования.

Решением может послужить разработка нормативно-правового акта, включающего в себя исчерпывающий перечень разграничений полномочий.

3. Проблема равного доступа к муниципальной службе. Право такого равенства закреплено в основном законе о муниципальной службе, но не закреплено в Конституции РФ. Поэтому необходимо объединить под одним

наименованием права на равный доступ к муниципальной и государственной службе, а также закрепить это наименование в нормативно-правовом акте.

Правовые и организационные основы муниципальной службы каждый год проходят этапы реформирования и совершенствования, а это значит, что законодатель стремится к идеальному функционированию муниципальной службы, что, конечно, в большей степени зависит от личной заинтересованности и преданности делу муниципальных служащих.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Балицкий И.И. Совершенствование правового регулирования муниципальной службы в российской федерации // Вестник международного юридического института. – 2015. - № 3(54). С. – 36-46.
- 2 Василевский М.А. О современных проблемах государственной и муниципальной службы в области кадровой политики // Самоуправление. – 2012 г. - № 11. – С. 38-40.
- 3 Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. – Ижевск: Удмуртский университет, 2013. – 286 с.
- 4 Зенков, М. Ю. Государственная и муниципальная служба: учеб. пособие / М. Ю. Зенков. -Новосибирск: СибАГС, 2012. — 352 с.
- 5 Изменения в муниципальной службе в 2017 году [Электронный ресурс] // Новости России и СНГ. - URL: <http://rusdni.ru/ekonomika/zakony/izmeneniya-v-municipalnoj-sluzhbe-v-2016-godu.html> (Дата обращения 24.03.17)
- 6 Кабашев С.Ю. Организация муниципальной службы: Учебник. – М.: ИНФАРМА-М, 2012. – 478 с.
- 7 Муравченко В.Б. Муниципальная служба в системе институциональных образований: монография. – М.: Берлин, 2015. – 67 с.
- 8 Правовое регулирование муниципальной службы на федеральном уровне [Электронный ресурс] // On-line библиотека Xserver.ru. - URL: <http://www.xserver.ru/user/msvrf/2.shtml> (Дата обращения 20.03.2017)
- 9 Трифонов В.А. К вопросу о равном доступе к муниципальной службе в РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016.- №4. С. 3-5.
- 10 Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 (ред. от 15.11.2004, с изм. от 12.12.2005) «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 47. Ст. 4664

11 Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012) "О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

12 Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" от 02.03.2007 N 25-ФЗ (последняя редакция) // [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (дата обращения 17.03.2017)

13 Халилова Т.В. Государственная и муниципальная служба: тексты лекций.-Казань:КНИТУ, 2013.-360 с.

14 Шамарова Г. М. Основы государственного и муниципального управления. - М.: МФ11У Синергия, 2013. – 37 с.