

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА КАК РЕСУРС ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Гришук Владимир Андреевич,

Челябинский государственный университет,
кафедра государственного и муниципального управления,
кандидат педагогических наук, доцент,
г. Челябинск, Россия,
E-mail: vova_303@mail.ru

Аннотация

На основе анализа сущности определений муниципальной службы, принципов её функционирования, автор обосновывает выбор категории «муниципальная служба» для применения в исследовании взаимодействия муниципальной службы и предпринимательства, её влияния на экономическое развитие муниципального образования.

Ключевые слова:

муниципальная служба, предпринимательство, муниципальная служба как социальный институт, взаимодействие муниципалитета и малого бизнеса.

Разработка эффективных механизмов влияния муниципальной службы на экономическое развитие муниципального образования, в том числе на развитие малого бизнеса, невозможна без теоретического осмысления сущности построения, организации и функционирования самой муниципальной службы. В последние годы муниципальная служба стала объектом исследования ученых различных отраслей научного знания.

В статье 12 Конституции Российской Федерации указывается что «В Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно <...> и не входит в систему органов государственной власти». Не включение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти поставило на повестку дня вопрос о необходимости формирования отличного от государственной службы корпуса профессиональных управленцев, реализующих полномочия в органах местного самоуправления от имени и по поручению муниципального образования.

Проблемы государственной службы в Российской Федерации занимали умы ученых с середины 90-х годов прошлого столетия, и ими был предложен широкий спектр определений государственной службы в зависимости от критериев оценки и используемых методологических подходов. Так, Н.М. Коркунов определил государственную службу как правовое отношение служащего с государством; А.Ф. Ноздрачев – как деятельность служащих, Ю.М. Буравлев – как совокупность государственных органов [4, с. 17]. Е.В. Охотский определил, что государственная служба – это «деятельность по выполнению, в пределах полномочий, прерогатив государственной власти и управления; совокупность правовых, социальных и организационных норм, правил, стандартов и традиций по реализации Конституции и законов российского государства, его политических, экономических, социальных задач; публично-правовое отношение между государством и государственными служащими по поводу условий, методов, и результатов служения государству

и обществу» [2, с. 35]. Г.В. Атаманчук охарактеризовал государственную службу как «практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном государственном органе» [1, с. 364]. Внимание вопросам муниципальной службы уделено значительно меньшее. Часто в статьях ученых муниципальная служба заслуживает внимания только как упоминание через запятую при описании государственной службы.

В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации в 2001 г., государственную службу предложено квалифицировать как комплексный, публичный, социальный, правовой, организационный институт по обеспечению выполнения государственными служащими функций государства, а также деятельности органов государственной власти, их аппаратов, иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации, отдельных государственных органов или полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, учреждаемые Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами, и конституционные (уставные) должности субъектов Российской Федерации, учреждаемые конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. Подобного подробного толкования понятия муниципальной службы нет.

Законодательство Российской Федерации о муниципальной службе, сформированное в контексте Концепции реформирования государственной службы, определяет муниципальную службу как профессиональную деятельность граждан Российской Федерации. Задачами муниципальной службы являются:

- обеспечение наряду с государственной службой прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;
- обеспечение самостоятельности решения населением вопросов местного значения;

– исполнение положений Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, конституции (устава) и законодательства субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов муниципального образования органами и должностными лицами местного самоуправления на территории муниципального образования;

– подготовка, принятие, исполнение и контроль решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;

– защита прав и законных интересов муниципального образования и его населения [3, с. 114].

Среди вопросов местного значения важное место занимает содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства. С этой целью во многих регионах и крупных муниципальных образованиях созданы союзы промышленников и предпринимателей, воссозданы советы «директоров».

Муниципальная служба является сложным социально-правовым институтом. В социальном аспекте задача муниципальной службы – профессиональное осуществление общественно полезной деятельности по поручению государства. Следовательно, федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013)» непосредственно касается муниципальной службы. Тем более что органам местного самоуправления рекомендовано самостоятельно и в пределах своих бюджетных средств принять участие в реализации мероприятий, предусмотренных программой, а также разработать и утвердить программы развития муниципальной службы.

В программе поставлена задача разработать и внедрить антикоррупционные стандарты в виде установления для государственной и муниципальной службы единой системы запретов, ограничений, обязанностей, направленных на предупреждение коррупции.

Будучи по своему содержанию социальной системой, муниципальная служба

строится и функционирует на основе законодательно установленных принципов. Принципы функционирования муниципальной службы и деятельности муниципальных служащих в значительной степени совпадают требованиями к государственным служащим, закрепленными в Концепции реформирования системы государственной службы. К таковым относятся:

- соблюдение законности при верховенстве Конституции Российской Федерации;
- служение интересам гражданского общества и государства, обеспечение приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- независимость муниципальных служащих от политических партий, общественных объединений, религиозных организаций, корпоративных интересов социальных групп и коммерческих структур, а также от интересов отдельных граждан;
- ответственность органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами;
- доступность информации о деятельности муниципальных служащих для населения муниципального образования;
- обеспечение взаимосвязи государственной и муниципальной службы и предъявляемых к ним требований;
- равный доступ граждан Российской Федерации к муниципальной службе;
- профессионализм и компетентность муниципального служащего;
- стабильность муниципальной службы на основе правовых, организационных, финансово-экономических и социальных факторов;
- социальная и правовая защищенность муниципальных служащих;
- сбалансированность установленных для муниципальных служащих законодательных ограничений и запретов, а также предоставляемых ему социальных гарантий;

– этичность поведения муниципального служащего, поддержание им авторитета муниципальной службы.

По своей сути, принципы муниципальной службы задают теоретическую модель муниципальной службы как социального явления и сложного социального феномена, имеющего различные грани. Они предметно изучаются как объекты науки, отличающиеся между собой предметными областями. В связи с этим муниципальную службу можно рассматривать как социальный институт с присущими ему составляющими – социальной общностью муниципальных служащих, нормами, традициями, процессами и отношениями, которые возникают и протекают в результате взаимодействия гражданина, общества и государства. При этом социальный институт рассматривается как относительно локализованное социальное образование, функционирующее на основе относительно устойчивых формальных и неформальных норм и правил, регулирующих соответствующий круг общественных отношений. Важно заметить, что каждый социальный институт характеризуется наличием целесообразной деятельности, конкретными функциями, обеспечивающими достижение этой целесообразности, набором социальных статусов и ролей, типичных для данного института.

Муниципальная служба как социальный институт предметно исследована В. В. Бакушевым, И. Н. Барцыцем, А. М. Володиным, Ю. С. Кабашовым, А. А. Немчиновым, А. С. Соломаткиным. Учеными установлено, что взаимодействие муниципального образования и общества происходит на институциональном уровне, а муниципальная служба в этом процессе выступает институтом обеспечения участия муниципалитета в удовлетворении потребностей населения в муниципальном управлении. В этом заключается ее основная социальная функция. В данном случае социальный механизм проявляется как взаимодействие муниципальной службы с другими социальными институтами (образованием, культурой, пред-

принимательством, государственной службой), посредством которого обеспечивается функционирование системы муниципальной службы.

К тому же муниципальная служба, являясь правовым институтом, имеет определенные нормативные правовые основы, кадровые процессы и отношения, социальный статус, санкции и другие атрибуты. Таким образом, муниципальная служба – это важнейший механизм муниципального управления, призванный обеспечивать реализацию органами местного самоуправления своих обязательств перед местным сообществом. С учетом этого социальный механизм муниципального управления призван реализовать конкретные цели, вытекающие из нее задачи и функции. В процессе действия такого механизма должны воспроизводиться социальные отношения и взаимодействия между муниципальными служащими, населением и муниципальными служащими, муниципалитетом и муниципальным служащим. В целом же муниципальная служба как механизм муниципального управления представляет собой социальный механизм муниципального управления.

В Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ указывается, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

На законодательном уровне муниципальная служба определена как профессиональная служебная деятельность граждан, задачей которой является обеспечение исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Предметному раскрытию профессионально-деятельностной стороны государственной службы посвящены труды В. В. Волкова, В. Г. Игнатова, Н. В. Постовой, Е. В. Охотского, А. А. Сапфинова, В. В. Яновского, и др. Как показано в трудах ученых, состояние социальной среды муниципальной службы в значительной мере определяет профессиональный уровень кадрового обеспечения функционирования органов местного самоуправления. Ведь муниципальные служащие представляют собой социальную группу профессиональных управленцев, от которых зависит эффективная реализация полномочий муниципального образования. Следует заметить, что они имеют определенную социальную организацию, профессиональную и должностную иерархию, систему установленных в организации ролей и статусов и т. п. При этом муниципальные служащие могут быть интегрированы в различные институты гражданского общества, являясь его активными социальными субъектами.

Муниципальные служащие как особая социальная группа, взаимодействуя с другими социальными группами общества, в том числе и с предпринимателями, формируют социальный механизм влияния этих отношений как на муниципальную службу, так и на предпринимательство.

1. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления. Изд. 2-е, допол. – М.: Омега-Л, 2004 г. 584 с.

2. Государственная служба: теория и организация / Под ред. Е. В. Охотского. – Ростов н/Д. 1998.

3. Гришук, В. А. Государственная и муниципальная служба / В. А. Гришук. Челябинск: Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2012. 199 с.

4. Демин А. А. Государственная служба в России: учебник для магистров / А. А. Демин. – 7-е изд. Перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2012. – 391 с.

1. Atamanchuk, G. V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya. Izd. 2-e, dopol. – M.: Omega-L, 2004 g. 584 s.

2. Gosudarstvennaya sluzhba: teoriya i organizaciya / Pod red. E. V. Oxotskogo. – Rostov n/D. 1998.

3. Grishuk, V. A. Gosudarstvennaya i municipal'naya sluzhba / V. A. Grishuk. Chelyabinsk: Izd-vo Chelyab. gos. un-ta, 2012. 199 s.

4. Demin A. A. Gosudarstvennaya sluzhba v Rossii: uchebnik dlya magistrrov / A. A. Demin. – 7-e izd. Pererab. i dop. – M.: Izdatel'stvo Yurajt; ID Yurajt, 2012. – 391 s.

COMMUNITY SERVICE AS A RESOURCE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT OF MODERN RUSSIA

Grischuk Vladimir Andreevich,

Chelyabinsk State University,
Department of Public Administration,
Ph.D., associate professor,
Chelyabinsk, Russia,
E-mail: vova_303@mail.ru

Annotation

On the basis of analysis of the essence of the municipal service definitions, principles of its functioning, the author proves the category choice «community service» for use in studying the interaction of municipal service and entrepreneurship and its influence on the economic development of the municipality.

Key words:

community service, entrepreneurship, community service as a social institution, the interaction of the municipality and small businesses.