

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Management of municipal service

,

Omsk state university of F.M. Dostoyevsky

2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66493/>

MPRA Paper No. 66493, posted 17 Sep 2015 19:49 UTC

УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБОЙ

Муравченко В.Б

Омский государственный университета им. Ф.М. Достоевского

MANAGEMENT OF MUNICIPAL SERVICE

Muravchenko V.B.

Omsk state university of F.M. Dostoyevsky

Аннотация: В статье рассматривается понятие управление муниципальной службой, которое призвано обеспечивать организацию и деятельность муниципальной службы в соответствии с концепцией и научно-разработанной моделью организации профессиональной муниципальной службы. Сложность анализа обусловлена не всегда адекватным характером взаимоотношений между субъектом Российской Федерации и местным самоуправлением.

Ключевые слова: проблемы управления, система управления, муниципальное управление, управленческая работа, управленческие средства, аппарат управления, управленческая ситуация, порядок управления, сфера управления.

Abstract: In article the concept management of municipal service which is urged to provide the organization and activity of municipal service according to the concept and the scientific developed model of the organization of professional municipal service is considered. Complexity of the analysis is caused not always by adequate nature of relationship between the subject of the Russian Federation and local government.

Keywords: problems of management, control system, municipal management, administrative work, administrative means, management personnel, administrative situation, order of management, management sphere.

Исследование проблемы управления муниципальной службой органов местного самоуправления имеет актуальное значение в российском обществе. Несмотря на то, что проблема управления муниципальной службой является важной для обеспечения устойчивого функционирования современной России, она мало отражена в юридической литературе. До сих пор существующая система управления муниципальной службой была предметом углубленного осмысления с учетом существующей нормативно-правовой базы.

Отсутствие необходимого законодательного урегулирования, недостаточная проработанность в юридической литературе и разнообразная практика решения требуют ее серьезного изучения. Сложность анализа обусловлена не всегда адекватным характером взаимоотношений между субъектом Российской Федерации и местным самоуправлением. При этом сам процесс взаимоотношений пока еще не утвердился законодательно, за исключением, случаев, когда решения одного уровня затрагивают интересы другого.

Понятие управление муниципальной службой появилось в юридической литературе как понятие, которое призвано обеспечивать организацию и деятельность муниципальной службы в соответствии с концепцией и научно разработанной моделью организации профессиональной муниципальной службы.

Муниципальное управление является одним из составных элементов общей системы управления в государстве, для которого законодательно определяются сферы деятельности, полномочия, ответственность и т.д. Муниципальное управление входит в общую децентрализованную систему управления государством.

Цели и задачи муниципальной службы в социальном аспекте схожи с задачами государственной службы: формирование государства, ориентированного на создание максимально благоприятных условий для повышения качества жизни и свободного развития личности, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, исполнение Конституции

Российской Федерации и законов федеральных и субъектов РФ. В отношении задач и целей муниципальная служба является прямым продолжением государственной службы, но не в государственно-территориальном масштабе, а в рамках конкретного муниципального образования.

В законодательстве субъектов Российской Федерации управление муниципальной службой осуществляется в соответствии с принципами, зафиксированными в Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [1].

Некоторые авторы, например, Д.Ф. Аяцков, Л.А. Калиниченко, А.П. Катков, В.Ф. Терин, В.Н. Южаков и другие считают, что, «...муниципальное управление представляет собой сознательное целенаправленное воздействие на систему муниципального образования по осуществлению волеизъявления населения, реализации муниципальной власти, реализации ее целей, задач, функций. Главной целью муниципальной службы является представление качественных социальных услуг населению, эффективное жизнеобеспечение населения муниципального образования» [2].

Другие авторы считают, что согласно принципам, зафиксированным в законе, управление муниципальной службой должно носить демократический, профессиональный характер.

Определение управления, их классификация, по мнению доктора экономических наук В.А. Столяровой, «нужны не просто как научная абстракция, а как вполне конкретная категория понятийного аппарата, используемая в качестве исследовательского инструментария для оценки результатов труда работников аппарата управления [3].

В законодательной практике большинства субъектов Российской Федерации (например, Республика Бурятия [4], Приморского края [5], Воронежской [6], Калужской [7], Свердловской [8] областей, Ханты-Мансийского автономного округа [9] в процессе управления выделяются: управляющие органы и технологии управления.

Л.А. Калиниченко систему управления муниципальной службой представляет как цепочку руководящих органов, состоящую из федерального уровня, регионального уровня, местного уровня. Федеральный уровень состоит из Совета по вопросам местного самоуправления при Президенте РФ и Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления. Региональный уровень состоит из Совета по вопросам местного самоуправления при Губернаторах и главах исполнительной власти, Управления по работе с территориями и органами местного самоуправления в областных администрациях и региональных Правительствах. Местный уровень включает Главу администрации муниципального образования и организационно-кадровую службу администрации [10].

Любая система управления обязательно предполагает достижение заранее определенного и желаемого результата цели, которая затем расчленяется на ряд (подцелей), выступающих в качестве средств достижения данной цели.

Современные политические и социальные условия, рыночные отношения предполагают качественные изменения функций органов местного самоуправления, инновационные технологии реализации новых функций.

По мнению автора, к новым социальным функциям органов местного самоуправления относятся:

- стабильное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- поддержка социально незащищенных в условиях рыночной конкуренции слоев и групп населения;
- социальное прогнозирование и разработка соответствующих моделей управления;
- поддержание социального конкурса в территориальном сообществе;
- снятие социальной, политической напряженности и поддержание стабильности.

В настоящее время между специалистами в области муниципального права возникают существенные разногласия по вопросу разграничения между государственной и муниципальной службой. Одни считают, что такое разграничение происходит на уровне субъекта Российской Федерации, т.е., например, для Омской области это уровень

областной администрации. Другие считают, что такое разграничение происходит на уровне муниципального образования. Однако задачи, стоящие перед государственными служащими, более масштабны и теоретически сложны; у муниципальных служащих трудности другого плана у них более тревожный характер труда, проблемы, стоящие перед ними, социально обострены [11]. Муниципальные служащие напрямую, «лицом к лицу», работают с населением, которое открыто, не скованное рамками служебной субординации, выражает свое отношение к действиям местной администрации. О работе масштабной сложной государственной машины население судит по ее низовым звеньям.

Таким образом, трудности управления велики и на уровне субъектов Российской Федерации, и на местном уровне, муниципальные служащие призваны решать государственные задачи в границах муниципального образования.

Большая группа ученых придерживаются точки зрения, например, Д.Н. Бахрах, В.М. Манохин, Ю.Н. Стариков, В.И. Фадеев, что существует большое сходство между государственной и муниципальной службой по сути управленческой работы, по технологии управленческого процесса. Конечно, у государственной службы гораздо больше возможностей получения информации, компьютерного обеспечения, использования научной экспертизы и т.д., но при этом на любом исполнительном уровне сохраняются коренные черты профессии служащего-управленца:

- наделение государственных и муниципальных служащих властными полномочиями;
- главный продукт деятельности управленца - управленческое решение.

Подобной точки зрения придерживается и автор, так как на переходном этапе развития страны, реформирования государственной и муниципальной службы, граница между государственными и муниципальными служащими в основном проходит по уровню социальной, правовой и материальной защищенности. Исходя из данного тезиса, обратимся к реалиям деятельности современной районной администрации. Эта деятельность осуществляется в условиях управленческого кризиса, который является составной частью общественного кризиса.

Отражение общественного кризиса падение доверия к местной администрации. По данным пролонгированного социологического исследования на вопрос: «Кому Вы больше доверяете и на чью помощь рассчитываете в сложных жизненных ситуациях?» жители столицы из 12 позиций (мэрия, Городская Дума, суд и т.д.) на четвертое место поставили свою префектуру, и в 1993 году отдали ей 18,5% своих голосов; в 1994 году в мае этот процент снизился до 9,1%, в октябре 1994 г. 4,0%, а в 1995г. рекордно низкие показатели 3,6% москвичей доверяют местным властям, этот социальный институт вышел на предпоследнее место в ряду других показателей [12].

Опрос экспертов юридических служб районных администраций Поволжского региона показал, что, несмотря на определенный процент корпоративной солидарности, работу районных администраций они оценивают довольно критично. На вопрос: «Как Вы оцениваете работу администрации Вашего района?» 45% ответили - «скорее низко» и «низко» [13].

Суть управленческого кризиса в том, что реформирование системы управления отстает от потребностей общественного развития, в недостаточной адаптации функций и структур государственной и муниципальной службы к интересам личности и рыночных хозяйствующих субъектов.

Кризис проявляется в отсутствии четкого разграничения прав ответственности между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, в нарушении прямых и обратных связей, систем контроля. Игнорирования научных законов управления, отношений конкретной социальной ответственности и общественного контроля это составляющие управленческого кризиса в отношениях управляющей системы с управляемым объектом социумом.

Перспективы развития муниципального образования тесно связаны с типом управленческих и организационных средств, которые используются различными субъектами

для достижения своих целей. Создается впечатление, что за последние годы набор этих средств сократился при объективном увеличении разнообразия возможностей.

Исходя из данной концепции, к новым средствам муниципального управления можно отнести:

- муниципальную политику как средство увязывания различных целей и интересов различных субъектов, направленную на преодоление дефицита ресурсов;
- разработку концепций развития, направленных на формирование ситуационного представления о конкретном населенном пункте или территории с выделением проблемного ядра и стратегических направлений деятельности;
- разработку и реализацию местных программ, позволяющих согласовывать деятельность по решению ключевых проблемных ситуаций одновременно и параллельно (как бы веером);
- разработку и реализацию муниципальных проектов, концентрирующих ресурсы на точно определенном направлении деятельности.

Таким образом, *при понимании важности освоения новых управленческих средств, органы местного самоуправления в процессе подготовки решения сталкиваются со сложившейся системой предпочтений, в которой решение текущих хозяйственных задач важнее, чем перспективных. В результате кризис управления углубляется, а ресурсная база сокращается.*

Если и дальше рассматривать законодательную практику субъектов РФ с социальной точки зрения жители не вынуждают местные власти предъявлять свои намерения. Ход выборов мэров городов показывает, что ни один из победителей не предъявлял развернутой программы развития и вполне обходился неаргументированными обещаниями. Нет такой культурной нормы и на уровне федеральной власти. Сегодня бывшие советские планы социально-экономического развития территорий, подкрепленные, государственными централизованными и отраслевыми ресурсами, представляются многими руководителями органов местного самоуправления как предел желаний. Наряду с этим, подготовка обоснований для включения в международные и федеральные программы с целью получения дополнительных средств для большинства органов местного самоуправления является непосильной задачей.

Вопрос о том, на какие ресурсы опирается процесс муниципализации, звучит риторически в основном на административные. Это и есть граница освоения ресурсов местного самоуправления в интересах исключительно местной администрации. При резком сокращении социальных программ крупных производственных предприятий местные власти впадают в депрессию и, как правило, видят выход в интенсификации собственной хозяйственно-экономической активности, умножая коррупцию чиновников и стимулируя рост дефицита местного бюджета. Единственная надежда на естественные пределы финансовых источников местных бюджетов, которые, как хочется верить, заставят их обратить внимание на нематериальные ресурсы.

Население, особенно в новых городах, не имеет стимулов повышения качества жизни в границах территории своего проживания. Социальные группы с высоким уровнем дохода предпочитают приобретать новое для себя качество жизни в виде овеществленного продукта за пределами России.

Кризисные явления не позволяют управленческому аппарату функционировать адекватно требованиям общества, не обеспечивают состояние гомеостаза, социальной адаптации к социуму в условиях, когда нарушена система взаимодействия администраций с различными социальными группами. Почему так происходит? Однозначных «простых ответов на этот вопрос нет. Однако область, в которой их следует искать, определена еще давно. Это государственное управление и профессиональный уровень тех, кто его непосредственно осуществляет и обеспечивает, а также область теории и практики становления российской государственности, российской государственной службы. В настоящее время российская действительность такова, что в ней начинают создаваться условия для функционирования

высокопрофессионального, компетентного, дисциплинированного, нравственного управленческого аппарата в муниципалитетах. С комплексным подходом к определению понятия «самоуправления». Комплексность проявляется в стремлении наиболее полно охватить всевозможные формы социального управления вне зависимости от специфики субъектно-объектных отношений.

Законодательно закреплены наиболее общие принципы функционирования муниципальной службы. Данный вопрос должен, по мнению автора, решаться следующим образом. Для реальной эффективной службы аппарата управления необходимо решить следующие проблемы:

- разработать механизм отбора и продвижение кадров на основе объективной оценки профессиональной пригодности, стабильности положительных карьерных устремлений служащих;
- обеспечить должную оплату труда и набор необходимых социальных льгот, стимулирующих высокопрофессиональный управленческий труд и гарантирующих престижность положения муниципального служащего;
- создать эффективную систему государственного и муниципального контроля за деятельностью администрации;
- реально обеспечить внешнюю и внутреннюю социальную защиту служащего;
- разработать механизмы оценки труда и продвижения по служебной лестнице в соответствии с общественно-значимыми результатами.

Таким образом, становление правовой базы муниципальной службы требует конкретных шагов, юридического оформления механизма прохождения муниципальной службы; порядка подготовки, исполнения и контроля исполнения управленческих решений; системы профессионального образования муниципальных служащих и т.д.

Следует также сказать, что, по мнению автора, новая управленческая ситуация неумолимо требует отказа от позиций административного диктатора и распределения средств, полученных «сверху» от федерального центра и субъекта РФ и перехода к рыночным механизмам «добывания», и, главное профессионального управления финансами, природными, человеческими, информационными и иными ресурсами.

В новых рыночных условиях муниципальная служба обязана работать в диалоговом режиме с рыночными хозяйствующими субъектами, фактически придерживаться принципа равного партнерства и баланса интересов участников договоров. При этом применение ограничительно-принуждающих методов возможно и необходимо лишь при определении правового поля, «правил игры», условий конкуренции рыночных хозяйствующих субъектов, а также при осуществлении контроля за соблюдением принципов законности, открытости и равных шансов.

Законы субъектов Федерации устанавливают порядок управления муниципальной службой и органы, которые осуществляют это управление, их задачи и функции. Например, в Московской области органами управления муниципальной службы являются:

отдел муниципальной службы Управления государственной службы Московской области;

- кадровые службы органов местного самоуправления.

Следует отметить, что создание отдела муниципальной службы в Управлении государственной службы области обусловлено необходимостью методического руководства профессиональной подготовкой, переподготовкой, повышением квалификации муниципальных служащих, ведением Реестра муниципальных служащих области и другими задачами.

Закон Московской области «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» закрепляет за кадровыми службами органов местного самоуправления следующие полномочия:

- обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестации муниципальных служащих, квалификационных экзаменов;

- оформление нормативных правовых актов муниципального образования по вопросам муниципальной службы;

- ведение Единого реестра муниципальных должностей и должностей муниципальной службы, содержащего данные о каждом лице, занимающем муниципальную должность, и лице, замещающем должность муниципальной службы, в соответствующем муниципальном образовании, а также ведение их личных дел [14].

Закон Белгородской области «О муниципальной службе в Белгородской области» устанавливает, что управление муниципальной службой осуществляется в соответствии с правовыми актами Российской Федерации, области и органов местного самоуправления.

Решают вопросы организации муниципальной службы и повышения эффективности ее работы:

- а) Федеральные органы: разработка и осуществление федеральных программ развития и совершенствования муниципальной службы; методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой (переквалификацией) и повышением квалификации муниципальных служащих; муниципальных служащих;

- б) органы государственной власти области:

- разработка и осуществление региональных программ развития и анализ состояния и эффективности муниципальной службы в муниципальных органах области;

- методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой (переквалификацией) и повышением квалификации муниципальных служащих;

- формирование резерва государственных служащих государственной службы из муниципальных служащих;

- координация методической работы кадровой службы муниципальных образований;

- в) органы муниципальных образований:

- обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных муниципальных должностей, аттестации, прохождения муниципальным служащим испытательного срока;

- оформление решений муниципальных органов по вопросам муниципальной службы, ведение личных дел муниципальных служащих, внесение необходимых записей в трудовые книжки;

- ведение реестра муниципальных служащих муниципального образования;

- консультации муниципальных служащих по трудовым и правовым вопросам;

- анализ уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих;

- организация переподготовки (переквалификации) и повышения квалификации муниципальных служащих».

Еще одна проблема, как правильно заметил Ю.Н. Старилов, заключается в том, что в ней выстроили в порядке приоритетности следующую шкалу:

- знания общей теории управления, теории государственной и муниципальной службы, социальных технологий управления;

- знания специальных юридических дисциплин и существующей правовой базы государственной и муниципальной службы;

- знаний социальной психологии, умений и навыков делового общения;

- экономических знаний в области государственного управления и т.д.

Наиболее предпочтительным способом замещения должностей в аппарате управления назван конкурсный отбор, решающими в процессе продвижения по службе названы: аттестация (причем подчеркивалось необходимость ее объективного проведения) и учет стажа работы (поскольку, только стаж дает необходимые организационные навыки).

Исследования административной среды исполнительных органов власти показали, что одним из важнейших путей реформирования управления является активизация «человеческого фактора», учет интересов конкретных людей в аппарате управления, согласование этих интересов населения управляемого региона, муниципалитета, государства и общества в целом» [15].

Усугубляет проблему управления муниципальной службы то, что принципы создания и

функционирования муниципальной службы также достаточно разнообразны: муниципальные чиновники могут быть избраны или назначены центральной или местной властью, отличаются их полномочия и отношения с представительной и государственной властью. Но есть коренные черты, присущие муниципальной службе любому муниципальному образованию:

- муниципальная служба в значительной степени интегрирована в государственный механизм, выполняя многие функции, имеющие общегосударственное значение;
- функционирует, в конечном счете, под контролем центральной власти;
- функции осуществляются профессионалами.

Процессы коренных преобразований общественной системы России, строительства новой Европы на принципах демократии и децентрализации власти вызвали необходимость реформирования системы местного самоуправления и соответствующей организации муниципальной службы.

По данным социологическим исследованиям, кризисные явления наблюдаются внутри аппарата управления, в среде работников администраций. Экономическая нестабильность в обществе приводит к ограничению заработной платы работников бюджетной сферы, к материальной незащищенности служащих. По данным Госкомстата РФ, зарплата служащих аппарата управления в 1,5 раза ниже средней зарплаты работников транспорта, строительства и в 3 раза ниже средней зарплаты работников газовой и нефтедобывающей промышленности. В ходе социологических исследований подавляющее большинство служащих отметило, что у них низкий материальный достаток, их материальное положение в 1994 году ухудшилось, такой ответ дали 95% работников районных администраций Северо-Кавказского региона.

По данным исследования Саратовской областной и районных администраций, до либерализации цен свое материальное оценивали как «среднее» 75% опрошенных, в 1994 г. как «бедное» и «за чертой бедности» - 17%, «низкого достатка» - 53% и только 29% оценивали свое положение как «среднее». По данным исследования районных администраций региона Поволжья 1996 г. эксперты одной из главных причин эффективности государственной и муниципальной службы назвали слабую материальную защищенность служащих.

Административная среда исполнительных органов власти испытывает сильное давление и противодействие со стороны различных социальных групп и самостоятельных индивидов; бизнесменов, преступных групп. В России, в отличие от большинства развитых стран, лоббированию подвергаются чаще всего органы исполнительной власти.

Далее, как считают некоторые авторы, в период реформ усиливается давление на управленческий аппарат со стороны многочисленных политических партий и объединений. Должная юридическая защита от этих притязаний отсутствует, не сложились стабильные политические традиции. Неотработанность законодательной базы муниципальной службы порождает скептицизм по отношению к существующим нормам, стремление уклониться от их выполнения. Административная среда поражена финансовой и юридической девиацией.

Автор полагает, что административное управление отождествляется в сознании людей властью, воплощающей порядок и централизм, столь необходимых в условиях кризиса, противопоставляющей организованность центробежным силам и анархии. Общество сознательно культивирует в механизме управления рациональную, отчасти консервативную функцию, которая уравнивает обновляющие механизмы развития, действующие зачастую методом проб и ошибок. Оптимизирующая, рациональная функция управленческого аппарата заключается в выборе компромисса, согласовании интересов, выборе наименее затратного пути.

Таким образом, по мнению А.И. Турчинова, особого внимания заслуживает реорганизация кадровой работы муниципальных органов. До настоящего времени состояние кадрового корпуса органов государственной и муниципальной службы не соответствовали содержанию и характеру преобразований в обществе, нормативным

требованиям законодательства Российской Федерации. Медленно происходит адаптация муниципальных служащих к новым социально-экономическим условиям.

По состоянию на 1 января 2000 года в Российской Федерации насчитывалось более 12 тысяч муниципальных образований, в том числе городов - 579, районов - 1538, поселков - 773, сельсоветов - 10315. В представительные органы местного самоуправления избраны свыше 100 тысяч депутатов и около 13 тысяч должностных лиц муниципальных образований.

Показатели кадрового потенциала системы местного самоуправления разнообразны. Однако ключевую роль играют численность, профессионально-квалификационная структура работников, профессиональная компетенция и компетентность работников, динамика занятости в системе территориального управления. Кадровое обеспечение органов местной власти должно обеспечиваться на принципах своевременности кадровых мероприятий, их адекватности целям и задачам местного самоуправления.

В федеральном законодательстве и нормативных актах большинства субъектов Российской Федерации кадровые службы муниципальных образований имеют низкий организационный статус, слабы в профессиональном отношении. Обостряются противоречия между состоянием кадрового корпуса государственной и муниципальной службы и необходимостью реформенных преобразований. Опять-таки именно профессиональное развитие выступает самым главным фактором и ресурсом повышения эффективности деятельности органов федерального, регионального и местного управления.

В законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации можно проследить использование важного критерия оценки качественного кадрового обеспечения муниципального управления, которым является уровень образования кадров, соответствие квалификации и компетентности занимаемой муниципальной должности. Масштабное обновление кадров муниципального управления без соблюдения кадров муниципального управления, без соблюдения общепринятых профессионально-должностных требований и процедур не привело к приросту профессионализма в органах муниципальной службы. По мнению автора, к числу неблагоприятных тенденций ее кадрового обеспечения можно отнести:

- скрытое явное противодействие сложившейся в предыдущее десятилетия системы государственного управления становлению новой системы работы с муниципальными служащими, сохранение консервативных средств и методов работы, использование устаревших методов оценки профессионализма кадров управления;
- на практике редко применяются положения федеральных законов по организации работы с кадрами муниципальных образований;
- значительные упущения в формировании системной работы с муниципальными кадрами, овладение инновационными и информационными кадровыми технологиями;
- медленное освоение руководителями администраций различного уровня научного и аналитико-информационного обеспечения профессионального развития муниципальной службы.

Если и дальше рассматривать законодательную практику субъектов Российской Федерации, то необходимо отметить, что в 1990-е годы развития кадрового потенциала на муниципальном уровне происходило экстенсивным путем. Это объясняется становлением принципиально новых экономических, политических и социальных отношений, усложнением функций местного управления. Муниципальные образования были наделены новыми функциями (управление собственностью и местными ресурсами, регулирование ценообразования, регистрация предпринимательской деятельности и др.). Численный состав органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования.

В предстоящие годы по оценкам экспертов предполагается возрастание численности и удельного веса муниципальных служащих в составе исполнительной власти. Объективные причины данной тенденции состоят в децентрализации государственного управления,

передаче на муниципальном уровне ряда функций центра и субъектов Федерации, ответственности за жизнеобеспечение городов, районов, сел и поселков»."

Многие авторы считают, что во многом мы повторяем путь, пройденный в 20 пеке. Желание центральной власти иметь эффективную, демократическую, «западную» систему местного самоуправления разбивается о еще более сильное желание всем и вся управлять из одного центра. В законе и в Конституции четко прописано, что местное самоуправление никому не подчиняется, оно недаром «само», то есть от власти отделено, самоуправляется. А на деле: у кого деньги, тот и управляет. Деньги, известно, есть у субъектов Федерации, у Федерального центра. Не дадут денег, и местное самоуправление начнет тихо сходить на нет. Закон запрещает управлять местным самоуправлением, в жизни это и происходит, рычагом управления служат именно деньги. Власть никогда не хотела и не хочет допустить действительного самоуправления, ей дешевле и удобнее такое управление на местах, как это было при Советах.

На основании вышеуказанных тезисов в законодательстве неизбежно произойдут перемены. Тут очень четкие параллели с историей нашего земства. Тот же бурный всплеск поначалу, огромное количество дел, которые могли решить земцы. Потом - один, другой, третий законодательный акт, лишаящий их реальной власти. То же и у нас принимаются законы об общих принципах самоуправления, его финансовых основах, даже специальная президентская программа. Внимание к местному самоуправлению со всех сторон. Но время идет, и видно, что дальше мы не движемся. Финансового обеспечения как не было, так и нет. И хотя законодательство субъектов Федерации привели *бы* в соответствие с федеральным, местного самоуправления это почти не коснулось. Главным тормозом на пути его развития по-прежнему является экономический фактор. Если бюджет худой, если денег нет, то виноватым выходит местное самоуправление. Оно не в силах решать элементарные проблемы населения, ему забор починить не на что.

Довольно распространено, например, в законодательстве Красноярского края, Вологодской, Ивановской, Калужской, Курганской, Нижегородской, Омской, Тюменской, Челябинской областей Губернаторы недолюбливают местное самоуправление. Никто не хочет властью делиться. Все хотят управлять всем до конца и полностью. Сейчас говорят о глобализме. Он есть, никуда от этого не денешься. В то же время никто не хочет замечать, что эффективность экономики любого государства связана не только с деятельностью международных корпораций, но и с так называемым «третьим сектором» малыми и сверхмалыми, семейными, часто неприбыльными предприятиями.

Как отмечает И. Русин, централизованное управление мы уже проходили. К тому же глобальная экономика не может охватить весь круг наших проблем и потребностей. Ничего хорошего нет в том, что за нас кто-то решает, сколько костюмов нам носить, сколько зубов нам лечить, чем нашу пресловутую «продовольственную корзину» наполнить. Местное самоуправление, местные предприятия заполняют свой, удивительно нужный для всех сектор экономики. И нужно самим брать на себя неблагодарное дело децентрализации. Исследуя западный опыт, США например, мы видим, что и там люди во время кризисов теряют работу, социальную, психологическую жизненную основу. У них нет денег для выживания. И в таких условиях никакая государственная власть ничего не в силах сделать. Надежда только на самих себя. Но чтобы люди смогли сами выбраться из кризиса в каждом конкретном случае. И зарубежный, и наш опыт буквально толкают нас к тому, чтобы обучить как можно больше общественных лидеров, которые могли бы грамотно определять стоящую перед ними задачу и решать ее умело, привлекая людей и средства. Ни чиновники, ни те, кто сейчас пытается что-то урвать, уворовать, а простые люди - не беспомощные пешки в чужих руках, а именно самоуправляющиеся граждане своей страны. Прогноз в этом смысле на грядущие годы неутешителен. Чиновники будут пытаться прибрать к рукам все больше власти. Местное самоуправление, и только оно, может быть реальной законодательной структурой, противодействующей этому процессу, Губернаторов можно «построить» по стойке смирно, запугать местное самоуправление гораздо труднее» [16].

Таким образом, основной документ, регламентирующий вопросы муниципальной службы, это устав муниципального образования, нормы которого не должны противоречить областному и федеральному законам.

Стиль же и методы работы в сфере управления, в том числе на местном уровне, остались практически неизменными. Это приводит к тому, что служащие практически не работают на перспективу, на опережение ситуации, сосредоточиваясь в основном на решении вопросов, вызываемых текущими событиями.

Поэтому эффективность муниципальной службы и власти в целом будет зависеть от того, насколько новые профессиональные умения и навыки служащих адекватны новым требованиям, насколько муниципальные служащие способны возглавить процесс происходящих перемен [17].

Библиографический список:

1. Федеральный закон Российской Федерации «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», 1998 г. // Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 2.
2. Муниципальная служба / Под ред. Д.Ф. Аяцкова, Л.А. Калиниченко, А.П. Каткова, В.Ф. Терина, В.Н. Южакова. – Саратов: Изд-во ПАГС, 1999.
3. Столярова В.А. Функции и оценка результатов труда работников аппарата управления. – М, 1995.
4. Закон Республики Бурятия от 2 апреля 1996 года № 277-1 «О муниципальной службе в Республике Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия, 1996, № 12 (23).
5. Закон Приморского края от 4 июня 2007 г. №82 КЗ (в ред. от 10.03.2009 г.) «О муниципальной службе в Приморском крае» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 2007. – № 19.
6. Закон Воронежской области от 14 июня 2002 г. №40-03 «О муниципальной службе в Воронежской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
7. Закон Калужской области от 31 декабря 1999 г. № 49-ОЗ «О муниципальной службе в Калужской области» // ИПС «Кодекс». – Калужский региональный выпуск.
8. Закон Свердловской области от 3 апреля 1996 г. № 17-ОЗ «О муниципальной службе в Свердловской области» // Областная газета. – 1996. – 10 марта.
9. Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 8 мая 1998 г. № 549 «О муниципальной службе в Ханты-Мансийском Автономном округе» // ИПС «Кодекс». – Ханты-Мансийский региональный выпуск.
10. Калиниченко Л.А. Организация муниципальной службы. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1998.
11. Ковалев Д.А. Функции задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение. –1985. – № 4. – с. 44.
12. Комплексное социологическое исследование, проведенное среди жителей Москвы на основе стратифицированной выборки кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской Академии государственной службы при Президенте РФ (1995 г.) // ИПС «Кодекс». – Московский региональный выпуск.
13. Мониторинговые исследования служащих районных администраций Поволжского региона. Дек. 1995. Янв. 1996 гг.
14. Закон Московской области "О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» // Вестник Московской областной Думы. – № 10.
15. Социологическое исследование служащих районных администраций Северо-Кавказского региона // Кадровое обеспечение государственной службы. – Ростов н/Д, 1994.
16. Русин И. «Здесь готовят к вхождению во власть» // Российская Федерация сегодня. – 2001. – Дек. (№ 24).
17. Фабричный СЮ. К закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Муниципальная служба. – 1999. – № 3.

Опубликовано: Муравченко В.Б. Управление муниципальной службой // Вестник Омского отделения Академии гуманитарных наук. – 2005. – № 7. – С. 67-77. – ISBN 5-98566-014-1. (Доступна [электронная версия](#)).