

международной технической помощи для развития сектора малого и среднего предпринимательства;

- софинансирование за счет областных, муниципальных средств и проектов, связанных с поддержкой предпринимательства;

Перспективы развития предпринимательства напрямую зависят от решения вышеперечисленных проблем, так как они являются ключевыми факторами формирования условий, в которых сфера предпринимательства может успешно развиваться.

Для ускорения темпов экономического роста малого и среднего предпринимательства в Тюменской области как фактора борьбы с бедностью, развития инноваций, повышение конкурентоспособности региона нужно стимулировать создание новых малых и средних предприятий, повышать их конкурентоспособность, увеличивать занятость населения в данном секторе экономики.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Е.Р. КЕМБЕЛЬ

*студентка ИГиП ТюмГУ,
специальность «Юриспруденция»*

Научный руководитель:

Е.А. ГЕЙН

*доцент кафедры
конституционного и муниципального права
ИГиП ТюмГУ,
кандидат юридических наук*

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Местное самоуправление - сравнительно новый институт гражданского общества в Российской Федерации, который признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека

в отдельности и жителей муниципального образования в целом¹. В глазах простого российского гражданина государство и его политика начинается с состояния жилья, качества дорог, питьевой воды, благоустройства территории и т.п. Таким образом, на органы местного самоуправления ложится нелегкая задача обеспечения стабильных и комфортных условий жизнедеятельности населения, посредством предоставления муниципальных видов услуг.

Эффективное решение задач местного самоуправления требует соответствующего кадрового обеспечения. Однако общие проблемы формирования местного самоуправления в России негативно сказались на процессе становления муниципальной службы². Общероссийская система кадрового обеспечения муниципальных образований до настоящего времени не сложилась, что препятствует нормальному функционированию института местного самоуправления.

В качестве наиболее серьезной проблемы муниципальной службы большинство авторов называют недостаточный уровень профессионализма и правовой культуры муниципальных служащих.

Прежде чем нести правовые знания в массы, муниципальные служащие должны сами обладать уровнем знаний, соответствующим современным требованиям. Правовая культура является одним из базовых компонентов культуры управленческой деятельности муниципальных служащих. Правовая работа в органах местного самоуправления сводится не только к соблюдению обеспечения законности. Муниципальные служащие, решая вопросы своей компетенции, не просто организуют их исполнение, а выбирают те варианты решения, которые в наибольшей степени удовлетворяют экономические и иные интересы соответствующего органа местного самоуправления. Но, чтобы принять оптимальное решение, необходимо оценивать ситуацию и с правовой точки зрения. Для этого необходимо уметь создавать, оценивать и применять

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. - М.: Норма, 2008. –С. 17.

² Хьюджес М. Муниципальные служащие: команда местного самоуправления / М. Хьюджес. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. – С. 19.

юридические акты. Однако как показывает практика, не все составляющие правовой культуры находятся на достаточном уровне.

Если обратиться к индивидуальной правовой культуре¹ муниципального служащего, то она определяется такими показателями как:

- уровень личностного правосознания и правового поведения;
- характер исполнения должности в юридически установленном для нее объеме функций и полномочий по участию в реализации компетенции органов местного самоуправления;
- степень участия в выполнении общих для всех служащих обязанностей по поддержанию конституционного демократического строя, по защите законных прав и интересов граждан;
- профессиональная этика.

Как мы видим, правовая культура муниципальных служащих означает не только осознание и выполнение ими юридических установлений, умение и навыки пользоваться правовыми актами, подчиняться закону, но и наличие профессиональной этики и морали. Следует отметить, что отсутствие юридического оформления норм профессиональной нравственности муниципального служащего является значительным пробелом в законодательстве, поскольку отсутствие в структуре личности общегуманных ценностей, нравственных ориентиров и норм профессиональной этики делает невозможным преобразование специалиста в профессионала.

Становление правовой культуры происходит под влиянием различных взаимосвязанных факторов. На сегодняшний день в рамках института муниципальной службы существует ряд проблем, решение которых позволит, на наш взгляд, повысить не только уровень правовой культуры муниципальных служащих, но и эффективность муниципального управления в целом.

Первой, наиболее серьезной проблемой является отсутствие критериев управленческой компетенции муниципальных служащих¹, что затрудняет

¹ Худоянц М. Муниципальный служащий: проблема профессионализма / М. Худоянц // Высшее образование в России. – 2006. – №8. – С. 172.

оценку качества их деятельности, лишает возможности выявить какие-либо пробелы, недочеты в работе каждого отдельно взятого муниципального служащего, а также установить уровень правовой культуры органов местного самоуправления в целом.

В большинстве стран Западной Европы, США для повышения уровня правовой культуры государственных и муниципальных служащих используются международные стандарты в сфере управления, применяются такие международные программы повышения квалификации служащих как ISO (система стандартов качества), TQM (Total Quality Management - всеобщий менеджмент качества), MBO (Management by Objectives - управление по целям) и MBQ (Management by Quality - менеджмент на основе качества).

Известная во всем мире система стандартов качества ISO предусматривает 4 критерия оценки профессионализма государственных и муниципальных служащих.

Первая группа критериев включает в себя осознание, понимание, способность выражать государственные интересы в настоящем, а также в перспективе, исходя из умения согласовывать публичные и частные устремления в соответствии с требованиями Конституции и законодательства Российской Федерации, руководствуясь высокой профессиональной этикой и чувством гражданской ответственности. В том же ряду - профильные для той или иной должности профессиональные знания.

Вторая группа содержит критерии компетентности в сфере стратегии и методологии: способность разрабатывать стратегию развития какого-либо направления, оценка последствий решений.

Третья группа представлена комплексом показателей компетентности в организационных вопросах: повышение квалификации, стремление к росту профессионализма, умение решать организационные вопросы и нести за то

¹ Аверин А.Н. Социальная политика и подготовка управленческих кадров: учеб. пособие / А.Н. Аверин. – М.: Данисов и К, 2005. – С. 147

ответственность; чувство общественно-политической ответственности за собственную деятельность.

И, наконец, четвертая группа включает в себя показатели личностной компетентности муниципального служащего - нравственность, разносторонняя и глубокая образованность, позволяющая анализировать явления и процессы в их взаимосвязи, способность к сотрудничеству и коллективной работе, желание создавать новое и творчески трудиться, обладание интуицией и визуализацией.

В Российской Федерации применение международных стандартов качества муниципального управления, а также разработка критериев эффективности работы муниципальных служащих находится только на стадии становления. Однако уже в 2009 планируется открытие в 20 городах России филиалов международных школ менеджмента, где муниципальные служащие смогут повышать уровень своего профессионализма.

Второй важной и актуальной проблемой института муниципальной службы считается низкий уровень информационного обеспечения органов местного самоуправления¹. Г.В. Атаманчук указывает, что «проблема муниципальной службы состоит в отсутствии необходимых условий, технологий, информационного сопровождения для его эффективного применения»².

Для региона, как совокупности муниципальных образований, актуализируются функции, связанные с созданием комплексной системы развития территории, основанной на местной информационной, научной, аналитической базе. Информационный ресурс на сегодняшний день играет в сфере муниципального управления не менее важную роль, чем материальные, трудовые, энергетические, финансовые и другие ресурсы³. Информация является связующим звеном между объектом и субъектом управления, позволяет осуществлять обратную связь и корректировку целей в соответствии

¹ Хренков В.П. Методологические основы анализа кадрового корпуса муниципальных служащих. / В.П. Хренков // Социально-гуманитарные знания. – 2003. – №3. – С. 287.

² Атаманчук Г.В. Муниципальная служба: основные проблемы института / Г.В. Атаманчук. – М.: Дело и Сервис, 2002. – С. 41.

³ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О.Е. Кутафин., В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2004. –С. 529.

с требованиями конкретной ситуации. В конечном счете, от эффективности информационных процессов зависит эффективность работы местной администрации в целом. Почти во всех органах местного самоуправления сегодня есть персональные компьютеры, частично используются локальные компьютерные сети. В то же время развитие компьютеризации в большинстве местных администраций проходит бессистемно, во многих сельских поселениях отсутствуют справочные правовые системы – способствует понижению уровня правовой культуры.

Одним из вариантов решения данной проблемы является планомерное формирование в органах местного самоуправления собственных информационно-аналитических служб, как важнейших структурных подразделений, что позволит значительно повысить эффективность и качество работы муниципальных служащих. Однако наибольший эффект в информационном обеспечении муниципальных образований может обеспечить создание единого информационного пространства Российской Федерации, которое может быть реализовано через создание и функционирование информационной вертикали «федерация - субъект федерации - муниципальное образование». Ключевым элементом в данном случае являются информационные ресурсы каждого конкретного муниципального образования.

Следующим значительным пробелом правового регулирования института муниципальной службы в Российской Федерации является отсутствие детальной регламентации деятельности муниципальных служащих. Большинство норм Федерального закона Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹ носят бланкетный характер. Предполагается, что более подробное урегулирование вопросов статуса и деятельности муниципальных служащих осуществляется муниципальными правовыми актами. Однако на практике происходит

¹ Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 7 марта.

дублирование федерального законодательства, что препятствует эффективной работе института муниципальной службы¹.

Наблюдается дублирование функций и неравномерная загруженность работников органов местного самоуправления². В результате усложняются процессы информационного обмена, затрудняется выполнение совместных поручений. Это, в свою очередь, приводит к некачественному выполнению основной функции органов местного самоуправления – решению вопросов местного значения. Кроме того, отсутствует правовое регулирование организационных процедур, что препятствует эффективной реализации муниципальными служащими своих полномочий.

На наш взгляд, укрепление правовой основы муниципальной службы состоит в том, что эта сфера в большей степени должна быть отнесена к компетенции субъекта федерации при установлении на уровне федерации институциональных гарантий финансово-экономического характера. Аналог – Федеративная Республика Германия, где федеральный закон, регулирующий основы муниципальной службы ограничивается несколькими нормами о принципах и финансовых основах муниципальной службы. В рамках распределения законодательной компетенции между федерацией и землями, вопросы муниципальной службы, в том числе вопросы правового статуса служащих, входят в исключительную компетенцию земель.

Законодательство федеральных земель содержит детальное регулирование правового статуса муниципальных служащих, а также планирование индивидуальной трудовой деятельности. Так например, согласно ст. 41 закона федеральной земли Баден-Вюртемберг «О государственной и муниципальной службе»³ планирование осуществляется в определенной последовательности и включает следующие стадии: анализ личного бюджета времени, оценку планируемого объема работ, сопоставление затрат времени на планируемые

¹ Хьюджес М. Муниципальные служащие: команда местного самоуправления / М. Хьюджес. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. – С. 12.

² Аверин А.Н. Социальная политика и подготовка управленческих кадров: учеб. пособие / А.Н. Аверин. – М.: Данисов и К, 2005. – С. 54.

³ Gesetz Nr. 36 Beamtenengesetz für Württemberg-Baden vom 19. November 1946 // Regierungsblatt für Württemberg-Baden 1946 S. 249

работы с личным бюджетом времени, формирование личного перспективного плана, разработку проекта рабочей недели и плана рабочего дня. Такой процессный подход регламентации деятельности муниципальных служащих, использующийся в таких высокоразвитых странах Западной Европы как, Франция, Германия, Швеция, представляется наиболее эффективным.

Такое детальное регулирование позволит создать четкий механизм мониторинга деятельности муниципальных служащих и систему корректирующего воздействия¹.

Г. В. Атаманчук проводит прямую зависимость между состоянием российского общества и современной концепцией построения власти: - «...невзирая на более чем столетний непрерывный кризис нашей страны по вине власти, российское общество так и не сформулировало критериев и процедур, по которым можно было бы анализировать, оценивать и совершенствовать государственную власть»².

Данное направление разрабатывается как на федеральном, так и на региональном уровне. 28 апреля 2008 года вступил в силу Указ Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»³. Разработка методики мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов является одной из основных задач. Что касается системы корректирующего воздействия, то можно рассматривать в качестве такой системы аттестацию муниципальных служащих. Однако основной целью аттестации является определение соответствия замещаемой должности. Таким образом, специальная схема корректирования деятельности муниципальных служащих на сегодняшний день отсутствует.

¹ Амирбеков К.И. Местное самоуправление в системе публичной власти. Гарантии прав и проблема ответственности / К.И. Амирбеков // Право и жизнь. – 2000. - №30. – С. 13.

² Атаманчук Г.В. Муниципальная служба: основные проблемы института / Г.В. Атаманчук. – М.: Дело и Сервис, 2002. – 384с.

³ Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Российская газета. 2008. 29 апреля.

Наличие всех вышеуказанных проблем является следствием того, что человеческий потенциал становится определяющим фактором, от которого зависит социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований. Их решение позволит повысить уровень правовой культуры муниципальных служащих, а также эффективность муниципального управления в целом.

Необходимо учитывать, что происходящие сегодня изменения отношений в экономической и политической сфере, обуславливают изменения в принципах подбора, обучения и прохождения муниципальной службы муниципальными служащими, которые должны происходить с учетом разработанных международных стандартов в сфере муниципального управления, а также путем синтеза внутригосударственного и зарубежного опыта.

Е.А.РЯБКОВА

студентка ИГиП, ТюмГУ

«Юриспруденция»,

Научный руководитель

С.Г. ГУРКОВА

ассистент кафедры конституционного

и муниципального права

ИНСТИТУТ ОМБУДСМАНА И ЕГО РОЛЬ В ПОВЫШЕНИИ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ПОЛИТИКОВ: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

На современном этапе развития общества большое внимание уделяется формированию правосознания, развитию и повышению правовой культуры. Думается, вполне справедливо будет отнести к числу «инструментов» в этом процессе институт омбудсмана – специального должностного лица парламента, наблюдающего за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан.

В настоящее время легче назвать страну, где нет института омбудсмана, чем перечислить все страны, в которых он создан и активно действует. В настоящее время уже около 100 стран имеют у себя указанный институт омбудсмана, который носит разное название. Представитель по гражданским