

Автономное образовательное учреждение
высшего профессионального образования Курской области
«Курская академия государственной и муниципальной службы»

Кафедра государственного строительства и конституционного права

Рабочая программа дисциплины рассмотрена
на Межкафедральном учебно-методическом
совете и утверждена к использованию в
учебном процессе
Протокол № 6 от «16» декабря 2014 г.

**ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА
повышения квалификации
«Актуальные проблемы реализации реформы местного самоуправления
в Курской области»**

©Фурман Е.Н., 2014.

© Курская академия государственной и
муниципальной службы, 2014.

Курск 2014

1. Структура программы повышения квалификации

Общая характеристика дополнительной образовательной программы:

Законодательные и нормативные правовые акты, в соответствии с которыми разработана программа:

Федеральный закон от 09.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

Приказ Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499 «Об утверждении порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам» (зарегистрирован в Минюсте России 20.08.2013 № 29444);

Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих, утвержденный Постановлением Минтруда России от 21.08.1998 № 37 (в ред. приказов Минздравсоцразвития России от 25.07.2005 № 461, от 07.11.2006 № 749, от 17.09.2007 № 605, от 29.04.2008 № 200, от 14.03.2011 № 194, от 15.05.2013 № 205).

Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Закон Курской области от 13.06.2007 №60-ЗКО «О муниципальной службе в Курской области»

Тип дополнительной профессиональной программы: программа повышения квалификации (далее - программа).

Программа разработана с учетом квалификационных требований к результатам освоения образовательных программ и направлена на качественное изменение профессиональных компетенций в рамках имеющейся квалификации, необходимой для профессиональной деятельности, и (или) повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации.

К освоению программы допускаются: лица, имеющие высшее или среднее профессиональное образование, а также лица, получающие высшее или среднее профессиональное образование.

Обучение по программе осуществляется на основе договора об образовании, заключаемого со слушателем и (или) с физическим или юридическим лицом, обязующимся оплатить обучение лица, зачисляемого на обучение, либо за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ.

Срок освоения программы: 72 часа (2 зачетные единицы). Срок освоения может определяться договором об образовании.

Форма обучения: очная, с отрывом от работы с применением дистанционных технологий.

Категория обучающихся:

руководители и специалисты департаментов, комитетов, управлений

Формы аттестации: промежуточная аттестация - после освоения соответствующего раздела учебного плана программы, итоговая аттестация - после освоения всех модулей программы.

Выдаваемый документ: лицам, успешно освоившим программу и прошедшим итоговую аттестацию, выдается удостоверение о повышении квалификации.

При освоении программы параллельно с получением высшего или среднего профессионального образования удостоверение о повышении квалификации выдается одновременно с получением соответствующего документа об образовании.

2. Цели обучения.

В результате освоения программы предусмотрено совершенствование компетенций необходимых для профессиональной деятельности слушателей, и повышения их профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации:

Перечень профессиональных компетенций, качественное изменение которых осуществляется в результате обучения:

- осознает социальную значимость своей профессии, обладает достаточным уровнем профессионального правосознания;
- способен анализировать социально значимые проблемы и процессы;
- способен осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры;
- способен принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом.

3. Планируемые результаты обучения

В результате освоения программы слушатель должен приобрести следующие знания и умения, необходимые для качественного изменения компетенций, указанных в разделе 2.1:

Слушатель должен:

знать

- особенности организации и функционирования системы местного самоуправления;
- особенности организации и функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

уметь:

- оперировать юридическими понятиями и категориями;
 - анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения;
 - анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы;
 - принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом;
 - осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов;
 - правильно составлять и оформлять юридические документы;
- владеть:
- юридической терминологией;
 - навыками работы с правовыми актами;

- навыками анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности.

4. Учебный план

№ п/п	Наименование разделов	Всего часов	В том числе:			Формы контроля
			Лекции	Дистанционные занятия	Практические занятия	
Базовая часть						
1.	Учебный раздел Р.1 Теоретические и практические основы муниципального управления	22	12	8	2	Тестирование
Профильная часть						
2	Учебный раздел Р.2. Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления	16	6	6	4	Собеседование
3.	Учебный раздел Р.3 Развитие персонала в системе муниципального управления	34	14	14	6	
2.	Итоговая аттестация					Экзамен в форме тестирования
Итого:		72	32	28	12	

Учебно – тематический план

№ п/п	Наименование разделов, дисциплин и тем	Всего часов	В том числе:			Формы контроля
			Лекции	Дистанционные занятия	Практические занятия	
1.	Теоретические и практические основы муниципального управления	22	12	8	2	Тестирование
1.1	Сущность и содержание муниципального управления	6	4	2		
1.2	Основные факторы, определяющие особенности муниципального управления в Курской области	2		2		
1.3	Предмет ведения и полномочия субъектов местного самоуправления	4	2	2		
1.4	Стратегическое и оперативное управление в системе муниципального управления	6	2	2	2	
1.5	Муниципальные услуги в структуре муниципального управления	2	2			
1.6	Бюджетирование в системе муниципального управления	2	2			
2.	Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления	16	6	6	4	
2.1	Законодательство Курской	4	2		2	

	области по вопросам местного самоуправления					
2.2	Общая характеристика правотворческих полномочий органов местного самоуправления	4	2	2		
2.3	Особенности муниципального правотворчества в Курской области	4		4		
2.4	Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Курской области	4	2		2	
3.	Развитие персонала в системе муниципального управления	34	14	14	6	
3.1	Кадровые технологии в системе муниципальной службы	8	2	4	2	
3.2	Технологии самоменеджмента на муниципальной службе	2		2		
3.3	Нравственные основы в деятельности муниципальных служащих	4	2	2		
3.4	Мотивация профессиональной деятельности муниципальных служащих	4	2	2		
3.5	Коммуникационные технологии в органах местного самоуправления	4		4		
3.6	Обязанности работодателей по обеспечению охраны труда	2	2			
3.7	Государственный контроль (надзору) профсоюзный контроль за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство по охране труда) и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права	2	2			
3.8	Соблюдение норм этики и служебного поведения муниципальных служащих при рассмотрении обращений граждан, проведении личных приемов граждан, обращении по телефону	2			2	
3.9	Использование в работе с обращениями граждан типового общероссийского классификатора обращений граждан	2			2	
3.10	Осуществление контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан. Проведение анализа содержания поступающих обращений граждан	2	2			
3.11	Порядок организации и проведения работ по	2	2			

	обеспечению безопасности персональных данных					
4.	Итоговая аттестация					Экзамен в форме тестирования
5.	Итого:	72	32	28	12	

5. Календарный учебный график

Календарный график определяется в соответствии с календарным планом повышения квалификации муниципальных служащих муниципальных районов и городских округов курской области.

Форма обучения	Часов в день (аудиторных/дистанционных)	Дней (аудиторных/дистанционных)	Общая продолжительность программы
Очная с применением дистанционных технологий	8/8	6 дней/3 дня (по одному занятию в месяц)	Календарный год

6. Рабочие программы учебных разделов

Рабочая программа раздела 1 «Система государственного управления».

Цели модуля: Цели модуля: обновление и систематизация знаний слушателей по вопросам развития системы государственного управления в РФ.

Тематическое содержание раздела 1.

Тема 1.1. Сущность и содержание муниципального управления

Муниципальное управление как наука и система знаний о процессах и явлениях, происходящих в муниципальном образовании. Процесс формирования теории муниципального управления. Содержание категорий местное самоуправление, муниципальное управление и муниципальный менеджмент. Объект, предмет и метод теории муниципального управления. Система и элементы, объект и субъект муниципального управления. Типология муниципальных образований и форм организации муниципального управления. Муниципальное образование как сложная социально-экономическая система. Миссия, цели и задачи муниципального управления. Законы, закономерности и принципы муниципального управления. Связь теории муниципального управления с другими науками. Системы местного самоуправления: англо- саксонская муниципальная система, континентальная (французская) муниципальная система, смешанная муниципальная система.

Тема 1.2. Основные факторы, определяющие особенности муниципального управления в Курской области

Сельская местность как объект муниципального управления. Система самоуправления в сельской местности. Перспективы развития самоуправления в сельской местности. Муниципальное регулирование экономики в сельской местности. Роль сельских органов местного самоуправления в реализации аграрной политики. Муниципальное регулирование планировки, застройки и жизнеобеспечения сельских поселений. Современная ситуация в системах жизнеобеспечения сельских поселений. Деятельность органов местного самоуправления в сфере жизнеобеспечения сельских поселений. Цели и задачи муниципальной социальной политики в сельской местности.

Тема 1.3. Предмет ведения и полномочия субъектов местного самоуправления

В экономической и финансовой сфере. В сфере социальных отношений и культуры. В сфере охраны общественного порядка. В сфере правовой деятельности. Переданные полномочия. Полномочия, переданные другими органами местного самоуправления на договорной основе.

Тема 1.4. Стратегическое и оперативное управление в системе муниципального управления

Необходимость комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в условиях рынка. Понятие стратегического планирования и управления. Стратегический подход к управлению муниципальным образованием. Система стратегического управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Стратегический анализ социально-экономического развития муниципального образования, выявление проблем и формирование приоритетов. Методы стратегического анализа. SWOT-анализ: понятие и сущность. Факторы внешней среды, влияющие на развитие муниципального образования. Ресурсы развития муниципального образования. Выявление и структуризация внутренних проблем муниципального образования. Стратегия развития муниципального образования: сущность, механизмы разработки и реализации.

Тема 1.5. Муниципальные услуги в структуре муниципального управления

Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг". Структура административного регламента. Система регламентации в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления. Практика регламентации деятельности по предоставлению государственных (муниципальных) услуг. Общие требования к разработке проекта административного регламента. Требования к стандарту предоставления государственной и муниципальной услуги. Стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги. Проведение экспертизы административных регламентов предоставления услуг уполномоченным органом.

Тема 1.6. Бюджетирование в системе муниципального управления

Бюджетирование. Бюджетирование затрат. Финансовое бюджетирование. Управление бюджетированием. Система бюджетирования. Бюджетирование на результат. Бюджетирование персонала.

Промежуточный контроль полученных знаний осуществляется по результатам обсуждения проблемных тем модуля на собеседовании и в форуме для консультаций.

Рабочая программа раздела 2 «Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления»

Цели модуля: качественное изменение компетенций указанных в разделе 2.1. программы.

Тематическое содержание раздела 2.

Тема 2.1. Законодательство Курской области по вопросам местного самоуправления

Устав Курской области. Закон Курской области от 05.12.2005 N 80-ЗКО "Об административно-территориальном устройстве Курской области". Закон Курской области от 13.06.2007 N 60-ЗКО "О муниципальной службе в Курской области". Закон Курской области от 19.11.2014 N 72-ЗКО "О порядке избрания, месте в системе органов местного самоуправления и сроках полномочий глав муниципальных образований".

Тема 2.2. Общая характеристика правотворческих полномочий органов местного самоуправления

Основные задачи законодательных (представительских) правотворческих органов в Российской Федерации. Место исполнительных и судебных органов в системе государственной власти. Деятельность органов местного самоуправления как субъекта правотворчества.

Тема 2.3. Особенности муниципального правотворчества в Курской области

Основы муниципального правотворчества. Правовое регулирование муниципального правотворчества. Проблемы оптимизации муниципального правотворчества. Особенности юридической техники.

Тема 2.4. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Курской области

Разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в процессе их взаимодействия. Формы воздействия государства на местное самоуправление. Воздействие органов местного самоуправления на органы государственной власти

Промежуточный контроль полученных знаний осуществляется по результатам обсуждения проблемных тем модуля на собеседовании и в форуме для консультаций.

Рабочая программа раздела 3 **«Развитие персонала в системе муниципального управления»**

Цели модуля: качественное изменение компетенций указанных в разделе 3.1. программы.

Тематическое содержание раздела 3.

Тема 3.1. Кадровые технологии в системе муниципальной службы

Структурно-функциональный анализ кадровых технологий в системе муниципальной службы. Анализ использования кадровых технологий в работе с персоналом муниципальной службы. Направления совершенствования практики применения кадровых технологий в системе муниципальной службы.

Тема 3.2. Технологии самоменеджмента на муниципальной службе

Личная организованность, пунктуальность. Самодисциплина. Постоянная целенаправленная деятельность. Знание техники личной работы и научной организации труда. Мотивация человеческого потенциала на реализацию жизненных целей. Способность быть здоровым и работоспособным. Способность сформулировать и реализовать жизненные цели. Личный самоконтроль.

Тема 3.3. Нравственные основы в деятельности муниципальных служащих

Понятие профессиональной этики, морали, нравственности в системе муниципальной службы. Основные понятия профессиональной этики муниципальной службы. Морально-нравственные основы служебной деятельности. Этические и общие нормы и принципы служебной деятельности муниципальных служащих. Нравственные принципы служебной деятельности муниципальных служащих. Этические правила и требования к муниципальным служащим. Морально-этические проблемы муниципальной службы

Тема 3.4. Мотивация профессиональной деятельности муниципальных служащих

Определение мотивации как процесса. Стадиальность мотивационного процесса. Индивидуальные особенности мотивации. Мотивация и эффективность деятельности. Мотивация профессиональной деятельности. Основные теории мотивации профессиональной деятельности. Мотивирование как процесс воздействия на профессиональную деятельность. Основные стимулы и мотивирующие критерии в профессиональной деятельности.

Тема 3.5. Коммуникационные технологии в органах местного самоуправления

Понятие и особенности функционирования информационно-поисковых систем (ИПС). Автоматизированные ИПС: стратегия, методы, механизмы средства поиска информации в АИПС. Практикум по составлению и обработке электронных документов.

Тема 3.6. Обязанности работодателей по обеспечению охраны труда

Основы охраны труда. Основы управления охраной труда. Специальные вопросы обеспечения требований охраны труда и безопасности производственной деятельности. Социальная защита пострадавших на производстве.

Тема 3.7. Государственный контроль, профсоюзный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативно – правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Организация труда и управление трудом. Трудоустройства у данного работодателя. Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников непосредственно у данного работодателя. Социальное партнерство, ведение коллективных переговоров, заключение коллективных договоров и соглашений. Участие работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении

трудового законодательства в предусмотренных законом случаях. Материальная ответственность работодателей и работников в сфере труда. Государственный контроль (надзор), профсоюзный контроль за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда) и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права; Разрешению трудовых споров; Обязательное социальное страхование в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Тема 3.8. Соблюдение норм этики и служебного поведения муниципальных служащих при рассмотрении обращений граждан, проведении личных приемов граждан, обращении по телефону

Общие вопросы профессиональной этики. Понятие и виды профессиональной этики. Функции и правила служебной этики. Профессиональная этика муниципального служащего. Этические начала служебной деятельности муниципальных служащих и особенности профессиональной этики муниципального служащего. Основные требования служебного поведения (этикета) муниципальных служащих. Общие принципы поведения муниципальных служащих.

Тема 3.9. Использование в работе с обращениями граждан типового общероссийского классификатора обращений граждан

Формы обращений граждан. Особенности устных обращений. Правовое регулирование личного приема граждан. Требования к письменным обращениям граждан. Порядок регистрации письменных обращений граждан. Рассмотрение письменных обращений граждан

Тема 3.10. Осуществление контроля за соблюдением порядка обращений граждан. Проведение анализа содержания поступающих обращений граждан

Порядок подачи обращения в органы государственной власти и в органы местного самоуправления и его рассмотрение. Регламенты и инструкции по рассмотрению обращений и приему граждан в государственных органах и органах местного самоуправления. Основные требования, предъявляемые к обращениям граждан (заявлениям, предложениям и жалобам). Подача и рассмотрение обращений в электронном виде.

Тема 3.11. Порядок организации и проведения работ по обеспечению безопасности персональных данных

Модель угроз ПД. Организационно-распорядительная документация по защите ПД. Угрозы информационной безопасности. Общая характеристика уязвимостей информационной системы персональных данных. Наиболее часто реализуемые угрозы. Организационно-распорядительная документация по защите ПД. Порядок организации защиты персональных данных. Организационно-распорядительная документация. Общий порядок организации обеспечения безопасности персональных данных в информационных системах персональных данных. Оценка обстановки и формирование замысла защиты персональных данных. Классификация ИСПД.

7. Организационно-педагогические условия

Форма организации образовательной деятельности.

Формат программы основан на модульном принципе представления содержания образовательной программы и построения учебных планов и содержит 4 учебных раздела, которые включают в себя перечень, трудоемкость, последовательность и распределение учебных разделов, иных видов учебной деятельности обучающихся и форм аттестации.

Образовательная деятельность обучающихся предусматривает следующие виды учебных занятий и учебных работ:

лекции;

практические занятия;

Условия реализации программы:

Обучение по программе осуществляется на основе договора об образовании, заключаемого со слушателем и (или) с физическим или юридическим лицом, обязующимся оплатить обучение лица, зачисляемого на обучение.

Обучение осуществляется одновременно и непрерывно, посредством освоения отдельных учебных разделов программы.

Требования к кадровому обеспечению учебного процесса

Программа реализуется преподавателями кафедры государственного и муниципального управления Академии госслужбы.

Требования к учебно-методическому обеспечению учебного процесса

Учебно-методическое обеспечение Программы включает учебные пособия и другие учебно-методические материалы, имеющиеся в библиотеке Академии госслужбы, доступные слушателям и обеспечивающие достаточное качество подготовки.

Методическое обеспечение учебного процесса включает также разработки кафедры: мультимедийные презентации, методические рекомендации, учебно-методические материалы для практических занятий и др.

Требования к материально-техническому обеспечению учебного процесса

Процесс реализации Программы обеспечен необходимой материально-технической базой для проведения всех видов учебных занятий, предусмотренных учебным планом: лекционной, практической работы. Для эффективного проведения занятий предусмотрено использование современных технических средств обучения (мультимедийный проектор. Материально-техническое обеспечение соответствует действующей санитарно-технической норме.

Литература:

Основная

1. Колесников А.В. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» [Электронный ресурс]/ Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н.— Электрон. текстовые данные.— Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010.— 231 с.— Режим

доступа: <http://www.iprbookshop.ru/1205>.— ЭБС «IPRbooks», по паролю
Дополнительная

1. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учеб. пособ.- М.: КНОРУС, 2008

2. Братановский С.Н. Проблемы совершенствования муниципальной службы [Электронный ресурс]: монография/ Братановский С.Н., Санеев В.А.— Электрон. текстовые данные.— Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009.— 148 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/1211>.— ЭБС «IPRbooks», по паролю

3. Братановский С.Н. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации [Электронный ресурс]: монография/ Братановский С.Н.— Электрон. Текстовые данные.— Саратов: Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012.— 191 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/9000>.— ЭБС «IPRbooks», по паролю

4. Государственная и муниципальная служба [Электронный ресурс]: рабочая программа учебной дисциплины/ — Электрон. текстовые данные.— Саратов: Вузовское образование, 2014.— 43 с.— Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/19533>.— ЭБС «IPRbooks», по паролю

8. Оценочные материалы

Примерные вопросы для подготовки к итоговой аттестации

1. Понятие муниципальной службы.
2. Законодательные основы и правовое регулирование муниципальной службы.
3. Функции муниципальной службы.
4. Понятие и виды принципов муниципальной службы.
5. Понятие муниципальной должности муниципальной службы.
6. Категории муниципальных должностей.
7. Соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации.
8. Правовой статус муниципального служащего.
9. Права и обязанности муниципального служащего.
10. Требования к муниципальному служащему.
11. Назначение на должность муниципальной службы.
12. Документы, оформление при поступлении на муниципальной службе.
13. Испытательный срок, предусмотренный для муниципального служащего.
14. Ограничения, связанные с муниципальной службой.
15. Квалификационные разряды.
16. Аттестации муниципальных служащих.
17. Квалификационный экзамен.
18. Профессиональная переподготовка, повышение квалификации муниципальных служащих.
19. Продвижение по муниципальной службе.
20. Перевод муниципального служащего.
21. Поощрение муниципального служащего.
22. Ответственность муниципального служащего.
23. Временное отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей.
24. Увольнение муниципального служащего по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации о труде.
25. Увольнение муниципального служащего по инициативе руководителя органа местного самоуправления.
26. Гарантии для муниципального служащего.
27. Денежное содержание муниципального служащего.
28. Отпуск муниципального служащего Стаж муниципальной службы.
29. Пенсионное обеспечение муниципальной службы.

Примерные тесты для проведения итоговой аттестации

1. Конституция РФ рассматривает местное самоуправление как одну из форм:

- 1) самостоятельного решения населением вопросов местного значения. При этом местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.
- 2) осуществления народом власти подконтрольной центральной власти через специально назначаемых представителей;
- 3) при которой органы местного самоуправления действуют по поручению государства, а органы общественного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность;
- 4) все ответы правильные.

2. Местное самоуправление с учетом видов муниципальных образований осуществляется на всей территории Российской Федерации в:

- 1) городских поселениях;
- 2) городских округах;
- 3) муниципальных округах;
- 4) городских районах;
- 5) сельских населенных пунктах;
- 6) все ответы верные.

3. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа осуществляется:

- 1) решением представительного органа местного самоуправления;
- 2) постановлением главы местной администрации;
- 3) законом субъекта Федерации;
- 4) распоряжением председателя представительного органа местного самоуправления.

4. Органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями:

- 1) федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- 2) указами Президента РФ и законами субъектов Федерации;
- 3) постановлениями Государственной Думы Федерального Собрания РФ и федеральными законами;
- 4) постановлениями Правительства РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.
- 5) исключительно федеральными законами.

5. Основными формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления выступают:

- 1) местный референдум;
- 2) публичные слушания;
- 3) опрос граждан;
- 4) муниципальные выборы.

6. К основным формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относят:

- 1) сход граждан;
- 2) законодательную инициативу граждан;
- 3) собрание граждан;
- 4) муниципальные дебаты;
- 5) все ответы правильные.

7. Муниципальные выборы назначаются:

- 1) законодательным (представительным) органом субъекта Федерации;
- 2) представительным органом муниципального образования;
- 3) исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления;
- 4) территориальной избирательной комиссией.
- 5) судом.

8. Структуру органов местного самоуправления составляют:

- 1) представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;
- 2) представительный орган муниципального образования и местная администрация;
- 3) исполнительно-распорядительный орган муниципального образования и местная администрация;
- 4) глава муниципального образования и местная администрация;
- 5) контрольный орган муниципального образования, представительный орган муниципального образования и избирательная комиссия муниципального образования.

9. При проведении муниципальных выборов в целях избрания депутатов Курского городского Собрания применяется:

- 1) пропорциональная избирательная система;
- 2) мажоритарная система относительного большинства;
- 3) мажоритарная система абсолютного большинства;
- 4) нет верных вариантов ответа.

10. Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и:

- 1) не может быть менее одного года и более четырех лет;
- 2) не может быть менее двух лет и более пяти лет;*
- 3) не может быть менее трех лет и более пяти лет;
- 3) не может быть менее двух лет и более шести лет.

11. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае:

- 1) отставки по собственному желанию;

- 2) отрешения от должности;
- 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;*
- 4) отзыва избирателями;
- 5) возбуждения в его отношении уголовного дела;
- 6) все ответы правильные.

12. Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством возможна в случаях:

- 1) издания указанными должностными лицами местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;
- 2) совершения указанными должностными лицами местного самоуправления действий, в том числе издания ими правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;
- 3) такой ответственности в законодательстве не предусмотрено.

13. Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом:

- 1) от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 2) от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»;
- 3) от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- 4) от 15 мая 2008 года № 33-ФЗ «О муниципальных служащих в Российской Федерации».

14. В соответствии с действующим федеральным законодательством муниципальная служба – это:

- 1) совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с зачислением на должность, поощрением, прохождением, отставкой и т.д.;

- 2) осуществляемая в соответствии с законодательством профессиональная деятельность лиц, занимающих оплачиваемые невыборные должности в органах местного самоуправления и реализующих принадлежащие муниципальному образованию обязанности и права;
- 3) профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта);
- 4) профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

15. В соответствии с действующим федеральным законодательством должность муниципальной службы – это:

- 1) 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;
- 2) должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий;
- 3) должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей;
- 4) выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов.

Вопросы для самоконтроля

1. Основные принципы муниципального управления и их содержание.
2. Классификация управленческих решений.
3. Особенности и эффективность управленческих решений.
4. Структура муниципального хозяйства.
5. Деятельность органов местного самоуправления в конкретной системе социально-культурной сферы муниципального образования (здравоохранение, культура, образование, социальное обеспечение).
6. Этапы и принципы управления муниципальным персоналом.
7. Принципы и формы взаимодействия региональной и муниципальной власти.
8. Основные понятия, сферы и содержание муниципальной политики.

9. Содержание и объекты муниципальной политики в социальной сфере.
10. Региональные и муниципальные нормативные акты, регулирующие деятельность местных органов.
11. Территориальное устройство местной власти в регионах.
12. Информационное обеспечение муниципального управления.
13. Определение и содержание муниципальной службы.
14. Методы повышения эффективности управления.
15. Менеджмент качества и его реализация в муниципальном управлении.
16. Понятие и содержание стратегического управления.
17. Понятие и содержание управления по результатам.
18. Муниципальное управление: понятие и стадии процесса муниципального управления.
19. Становление и развитие местного самоуправления в современной России.
20. Устав муниципального образования: понятие, структура, содержание.
21. Функции и компетенции местного самоуправления.
22. Структура органов местного самоуправления.
23. Представительные органы местного самоуправления.
24. Соборания (сходы) граждан как форма волеизъявления населения.
25. - Территориальные основы местного самоуправления.
26. Предметы ведения местного самоуправления.
27. Понятие «муниципальная служба». Правовая регламентация порядка и условий прохождения муниципальной службы.
28. Кадровое обеспечение муниципального управления.
29. Права, обязанности и ответственность муниципальных служащих.
30. Сущность и содержание процесса муниципального управления.
31. Взаимоотношения органов местного самоуправления с государственной властью.
32. Организация работы с населением и средствами массовой информации.
33. Формы участия граждан в местном самоуправлении.
34. Муниципальные выборы и референдумы.
35. Организация работы с обращениями граждан.

Задания для дистанционного обучения

ЗАДАНИЕ: ознакомиться с текстом лекции и кратко ответить на контрольные вопросы после него.

Лекция «Территориальные основы местного самоуправления в Российской Федерации»

1. Территориальная организация местного самоуправления

Местное самоуправление представляет собой один из уровней политико-территориальной организации публичной власти страны наряду с субъектами РФ и государством в целом. Оно заключено в определенные территориальные рамки. Во-первых, пространством осуществления местного самоуправления, как одной из основ конституционного строя страны, является вся территория Российской Федерации. Во-вторых, местное

самоуправление как форма организации местных сообществ жителей осуществляется в границах отдельных муниципальных образований. При этом муниципальные образования учреждаются с учетом федеративного устройства государства. В каждом субъекте Федерации создаются собственные муниципальные образования, границы которых не могут пересекать границ субъектов РФ. Муниципальные образования охватывают всю территорию соответствующих субъектов, за исключением территорий с низкой плотностью населения.

Понятие и виды муниципальных образований. Муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория городов федерального значения. Обязательными признаками любых муниципальных образований являются следующие: наличие единой населенной территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление; устав муниципального образования; обособленная муниципальная собственность; местный бюджет; органы местного самоуправления.

В ст. 2 Закона от 6 октября 2003 г. содержатся определения отдельных видов муниципальных образований. Городское поселение - город или поселок с прилегающей территорией. В составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не имеющие статуса сельских поселений, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Сельское поселение - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Муниципальный район - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации. Городской округ - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Внутригородская территория - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В сельских поселениях, включающих два и более населенных пункта, муниципальных районах выделяются административные центры - поселения, в которых расположены органы местного самоуправления соответственно сельского поселения, муниципального района.

Критерии создания муниципальных образований. При создании муниципальных образований учитывается история местного сообщества, величина его территории, тип поселений и их число, численность населения соответствующих поселений, наличие транспортной, иной инфраструктуры, пешеходная, транспортная доступность до административного центра и др.

Территорию городского или сельского поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

В границах городского поселения могут находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. Указанный критерий вызывает сложность при определении территорий муниципальных образований крупных городов, традиционно включающих в свой состав поселки. В границах сельского поселения могут находиться один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1 тыс. человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3 тыс. человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 тыс. человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3 тыс. человек каждый). Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 тыс. человек, как правило, входит в состав городского или сельского поселения. В соответствии с законом субъекта РФ статусом сельского поселения с учетом плотности населения этого субъекта и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 тыс. человек. На территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

Размеры территории поселения устанавливаются с учетом численности его населения. Границы поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до административного центра сельского поселения и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения, а границы муниципального района - с учетом транспортной доступности до административного центра муниципального района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в

состав муниципального района. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Федерации могут не применяться при установлении границ муниципальных районов на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях.

Границы поселения не могут пересекаться границами населенного пункта. Территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения. Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района. Границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Федерации. Границы муниципального района не могут пересекаться границами поселения.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ.

К территориям с низкой плотностью населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, в которых плотность населения сельских поселений более чем в три раза ниже средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации. Перечень субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью населения, утверждается Правительством РФ, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет. К территориям с высокой плотностью населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, в которых плотность населения сельских поселений более чем в три раза выше средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации. Перечень субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, территории которых относятся к территориям с высокой плотностью населения, также утверждается

Правительством РФ, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет.

Группы муниципальных образований. Муниципальные образования делятся на четыре группы: 1) городские и сельские поселения; 2) муниципальные районы; 3) городские округа; 4) внутригородские территории городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург). Сопредельные городские и (или) сельские поселения объединены в муниципальные районы. Наряду с поселениями муниципальный район может включать и межселенные территории, т.е. находящиеся вне границ составляющих район поселений. Городские округа занимают промежуточное положение между муниципальными образованиями первой и второй групп. С одной стороны, они относятся к числу городских поселений и обладают закрепляемыми за ними полномочиями, с другой - наделяются и правами муниципальных районов, не входя в состав последних. Такие поселения, как Москва, Санкт-Петербург, являются не муниципальными образованиями, а субъектами РФ. Местное самоуправление осуществляется на их отдельных территориях, именуемых внутригородскими территориями, и обладает рядом особенностей.

Структура территориальной организации местного самоуправления. С учетом вышеизложенного следует заключить, что территориальная организация местного самоуправления имеет двухуровневую структуру. На первом уровне - поселения. На втором - муниципальные районы. Наличие обоих уровней обязательно. Исключение из общего правила - городские округа, соединяющие в своей компетенции полномочия обоих уровней. Однако объединение городских и сельских поселений в муниципальные районы не означает подчинения первых вторым. Все муниципальные образования в пределах своей компетенции самостоятельны.

Объединение городских и сельских поселений в муниципальные районы преследует, во-первых, цель усиления их взаимодействия, сотрудничества. Так, органы местного самоуправления входящих в муниципальный район поселений, органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать между собой соглашения о передаче друг другу осуществления части своих полномочий. Они могут учреждать межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Во-вторых, названное объединение нацелено на специализацию полномочий муниципальных образований первого и второго уровней. Законодатель постарался наделить городские, сельские поселения, с одной стороны, и муниципальные районы - с другой, разными задачами, функциями. Так, муниципальные районы призваны, прежде всего, решать задачи межпоселенческого характера. Отношения между разноуровневыми муниципальными образованиями следует охарактеризовать не как их административное соподчинение, а как муниципальную связь.

Становление двухуровневой модели. Двухуровневая структура территориальной организации местного самоуправления сложилась исторически. В советское время территория деятельности вышестоящих советских органов включала территорию нижестоящих органов. Скажем, территория районного Совета разделялась на территории городских, сельских, поселковых Советов. С переходом в начале 90-х гг. прошлого века от советской системы организации местной власти к современному местному самоуправлению данный подход был сохранен. Закон от 28 августа 1995 г. также предусмотрел возможность создания наряду с муниципальными образованиями городских, сельских поселений муниципальных образований районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов).

Широко распространено мнение, что для местного самоуправления предпочтительней поселенческая модель территориальной организации. В идеале это так. Однако надо учитывать еще исторические, социально-экономические, политические условия выбора той или иной территориальной модели. Сохранение в России районного уровня местного самоуправления задается необходимостью обеспечения управляемости, недопущения явных перекосов в развитии разных территорий, в частности, городских и сельских поселений, концентрации скудных материально-финансовых ресурсов. Переход к одноуровневому местному самоуправлению должен быть постепенным. Особенно надо быть осторожным в сельской местности, где придется очень много сделать, чтобы избавиться от нынешней привязки социально-бытового обслуживания населения к районному центру. Если десятилетиями объекты социально-экономической инфраструктуры сосредоточивались в районных центрах, то устранение районного звена самоуправления способно привести к диспропорциям развития муниципальных образований городских (центры районов) и сельских поселений.

Закон от 28 августа 1995 г., в отличие от Закона от 6 октября 2003 г., не абсолютизировал двухуровневую модель. На его основе одни субъекты Федерации делали ставку на поселения, исключив районный уровень муниципальной власти (Курганская, Новосибирская, Оренбургская, Тюменская области), другие использовали двухуровневую модель, имея в разной пропорции муниципальные образования обоих уровней (Свердловская, Челябинская области, многие другие). На практике большей популярностью стала пользоваться вторая модель. Ряд субъектов РФ, первоначально установивших поселенческую модель самоуправления, предприняли попытку перехода к районной модели как более, с их точки зрения, оптимальной. Однако вступление в силу Закона от 6 октября 2003 г. перечеркнуло названное устремление и, более того, заставило все субъекты Федерации иметь как поселенческий, так и районный уровень муниципальной власти на всей их территории.

2. Территориальная организация местного самоуправления и административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации

Территория субъектов РФ разделена не только на муниципальные образования, но и на административно-территориальные единицы. Каково их соотношение? Ответ на этот вопрос предполагает уяснение того, что собой представляет административно-территориальное деление субъектов РФ.

Административно-территориальное деление относится к компетенции субъектов РФ, за исключением наименования административно-территориальных единиц, большинства населенных пунктов, организации закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). Эти вопросы территориального устройства относятся к компетенции Российской Федерации.

Административно-территориальное деление - разделение территории субъекта Федерации на административно-территориальные единицы, населенные пункты для упорядоченного осуществления на его территории функций государственного управления, местного самоуправления, общественно-политической жизни в интересах граждан всей РФ, жителей данного субъекта РФ, его отдельных территориальных единиц и населенных пунктов. В отличие от данного деления устройство территорий муниципальных образований преследует лишь цель упорядочения осуществления местного самоуправления. От административно-территориального деления следует отличать также деление территории, классификацию населенных пунктов для нужд градостроительной деятельности.

Административно-территориальная единица - внутренняя часть территории субъекта Федерации в установленных границах, имеющая свое наименование, постоянный центр, характеризующаяся единством, непрерывностью, включающая, как правило, один или несколько населенных пунктов, выделяемая с целью комплексного решения на ней всех тех государственных и местных задач, что необходимы для обеспечения жизнедеятельности местного населения, населения субъекта Федерации, страны. Населенный пункт - место постоянного проживания людей, приспособленное для жизни, хозяйственной деятельности, отдыха и сосредоточивающее в определенной черте жилье, административные и хозяйственные постройки.

Наиболее распространенными видами административно-территориальных единиц являются районы (уезды), сельсоветы (сельские округа, волости). Виды населенных пунктов - села, деревни, станицы, сельские, дачные, курортные, пригородные поселки, поселки городского типа, города, районы в городах. Законодательство об административно-территориальном устройстве содержит собственные критерии их выделения, отнесения населенных пунктов к той или иной группе. Очевидно, что терминологическое обозначение административно-территориальных единиц, населенных пунктов перекликается с терминологическим обозначением муниципальных образований. Есть административный район и муниципальный район, село, город как населенные пункты и сельское, городское поселения как муниципальные образования. Поэтому важно

уяснить соотношение административно-территориального деления и территориальной организации местного самоуправления.

Соотношение административно-территориальных единиц, населенных пунктов и муниципальных образований. Применение Закона от 28 августа 1995 г. выявило три основных подхода к такому соотношению. При первом подходе субъекты Федерации использовали совмещение административно-территориального деления и территорий муниципальных образований, когда административно-территориальные единицы и муниципальные образования отождествлялись. Такой подход имел место, например, в Пермской, Челябинской областях. В соответствии с ним при определении административно-территориальной единицы обязательным ее признаком называлось наличие органов местного самоуправления.

Второй подход связан с относительным обособлением административно-территориальных и муниципальных образований в пределах единого административно-территориального устройства субъекта Федерации. Указанная концепция была использована в Законе «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области». Ее суть: административно-территориальными образованиями в области являются районы и административные округа в составе районов, а муниципальными образованиями - городские и сельские поселения, волости, принявшие уставы муниципальных образований. В административно-территориальных единицах осуществляется государственное управление территориальными органами государственного управления области, а в муниципальных образованиях - местное самоуправление органами местного самоуправления. Названный Закон допускал, что в случае объединения поселений в границах района в единое муниципальное образование государственное управление в границах районов может осуществляться органами местного самоуправления, на которые областным законом возлагается исполнение отдельных государственных полномочий (ч. 2 ст. 6).

Третий подход заключается в юридическом разведении административно-территориального и муниципально-территориального деления. Он выражается в рассмотрении любых административно-территориальных единиц и населенных пунктов как государственных образований, служащих в определенных случаях базой для складывания муниципальных образований. При этом административно-территориальные единицы и муниципальные образования как бы разводятся по степени их универсальности: первые - пространственная форма решения государственных задач; вторые - пространственная форма решения вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий. Разведение административно-территориального и муниципально-территориального деления предусматривалось в законах Свердловской области «Об административно-территориальном устройстве Свердловской области», «О порядке образования, преобразования и упразднения муниципальных образований в Свердловской области», «О территориях и границах муниципальных образований в Свердловской области».

В отличие от первого подхода здесь нет отождествления административно-территориальных единиц и муниципальных образований. Муниципальные образования складываются в пределах административно-территориальных единиц и населенных пунктов, но их объединение между собой, упразднение, разделение не означает автоматического изменения административно-территориального устройства. Скажем, упразднение района как муниципального образования не означает упразднения этого же района как административно-территориальной единицы, а создание единого муниципального образования на базе двух сельсоветов не сопряжено с обязательной ликвидацией последних. При названных изменениях меняться будут границы муниципальных образований, система органов самоуправления, но не административно-территориальное деление и не система действующих на местах государственных органов.

Закон от 6 октября 2003 г. не отождествляет территориальную организацию местного самоуправления и административно-территориальное деление. Городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа территориально могут не совпадать с населенными пунктами, административными районами, сельсоветами, сельскими округами. В границах административного района, допустим, могут действовать два муниципальных района или муниципальный район и городской округ. Если же, например, городское поселение как муниципальное образование совпадает с территорией города как населенного пункта, то изменение границ городского поселения как муниципального образования не означает обязательного изменения границ города и наоборот. Аналогичным образом при совпадении границ муниципального и административного района изменение границ муниципального района не меняет границ административного района, а изменение границ административного района не меняет границ муниципального района.

В то же время Закон от 6 октября 2003 г. не отрывает полностью территориальную организацию местного самоуправления от административно-территориального деления. Территории тех же городских, сельских поселений как муниципальных образований выделяются не произвольно, а с учетом особенностей населенных пунктов, их границ. Так, Закон устанавливает, что в границах городского поселения могут находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. Границы поселения не могут пересекаться границами населенного пункта.

Законом от 28 августа 1995 г. предусматривалось право городских муниципальных образований учреждать свои внутригородские муниципальные образования. Думается, что их учреждение не противоречит и положениям Закона от 6 октября 2003 г.

3. Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований

Совокупность муниципальных образований в субъектах Федерации весьма подвижна - причины разного рода приводят к появлению новых

муниципальных образований, к упразднению некоторых из действующих, к изменению границ между муниципальными образованиями, к иным существенным изменениям их статуса. Все эти отношения требуют нормативного упорядочения.

Для описания изменений территориальной организации местного самоуправления основными являются категории «образование», «преобразование», «упразднение». Остальные категории, такие, как «объединение», «выделение», «разделение», служат их детализации.

Образование муниципальных образований - процесс создания муниципальных образований на территориях, не охваченных местным самоуправлением, не входящих в состав уже имеющихся муниципальных образований. Данный процесс должен основываться на волеизъявлении населения обособляемых территорий и заключается в установлении на обособляемых территориях обязательных для муниципального образования признаков: самостоятельной структуры местного самоуправления, муниципальной собственности, местного бюджета. Юридически создание нового образования фиксируется в его уставе. Хотя появление подлинно самостоятельного муниципального образования требует еще и включения нового образования в состав субъектов межбюджетных отношений.

Упразднение муниципальных образований - процесс прекращения существования муниципальных образований. Процесс упразднения противоположен процедуре образования новых муниципальных образований. Однако порядок упразднения принципиально совпадает с порядком образования муниципальных образований и предполагает решение тех же вопросов, что решаются при образовании муниципальных образований. Здесь также необходимо первичное волеизъявление населения или учет его мнения по вопросу о возможности упразднения муниципального образования, если, конечно, последнее не упраздняется в связи с утратой признака населенности, например, по причине выезда людей в другую местность. В случаях исчезновения местных сообществ, населенных пунктов решения об упразднении соответствующих муниципальных образований, включении их территории в территорию других муниципальных образований, видимо, вправе принимать органы государственной власти субъектов РФ.

Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. Думается, что возможно преобразование также путем выделения одних муниципальных образований из состава других, присоединения одних муниципальных образований к другим муниципальным образованиям, приобретения или утраты муниципальным образованием части населенной территории (населенных пунктов).

Объединение - слияние двух или более муниципальных образований в одно новое муниципальное образование с переходом прав и обязанностей

каждого из объединяющихся муниципальных образований к вновь возникшему муниципальному образованию. Разделение - разделение одного муниципального образования на два и более муниципальных образований. При этом разделяемое муниципальное образование прекращает свое существование с передачей его территории, прав и обязанностей вновь создаваемым муниципальным образованиям. Выделение - создание одного или нескольких муниципальных образований путем выделения их из состава преобразуемого муниципального образования с передачей им части территории, прав и обязанностей последнего. Присоединение - вхождение одного муниципального образования в состав другого с передачей преобразуемому муниципальному образованию своей территории, всех прав и обязанностей и прекращением своего существования. Приобретение (утрата) части населенной территории - передача одним муниципальным образованием другому муниципальному образованию части его территории с расположенным на ней населенным пунктом.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с положениями Закона от 6 октября 2003 г. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительными органами каждого из объединяемых поселений. Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов. Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан. Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения

городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного ст. 24 Закона от 6 октября 2003 г. и проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

При преобразовании муниципальных образований решаются вопросы правопреемства, перехода от одних муниципальных образований к другим прав и обязанностей. Под правопреемством муниципальных образований следует понимать переход в соответствии с законом или договором прав, обязанностей от одного муниципального образования-правопредшественника к другому муниципальному образованию-правопреемнику.

Муниципальными образованиями-правопредшественниками выступают объединяющиеся, разделяющиеся, присоединяющиеся муниципальные образования, а также муниципальные образования, утрачивающие часть населенной территории или из которых выделяются новые муниципальные образования. Муниципальными образованиями-правопреемниками выступают муниципальные образования, создаваемые путем объединения, разделения, выделения, муниципальные образования, к которым присоединяются другие муниципальные образования, а также приобретающие населенные территории. Нормативные правовые акты, принятые органами местного самоуправления муниципальных образований-правопредшественников, продолжают действовать на соответствующих территориях до тех пор, пока они не будут пересмотрены или отменены (за исключением актов, содержащих обязанности перед гражданами и организациями) органами местного самоуправления муниципальных образований-правопреемников. В отношении гражданско-правовых договоров, заключенных муниципальным образованием-правопредшественником, находящихся в силе на момент правопреемства, применяются общие положения гражданского законодательства. В отношении иных договоров муниципальное образование-правопреемник заключает с контрагентом соглашение об их прекращении или о замене стороны в договоре. В случае преобразования муниципальных образований в форме объединения и присоединения имущество переходит муниципальному образованию-правопреемнику в соответствии с законодательством РФ. В случае преобразования муниципальных образований в форме разделения или выделения вопросы правопреемства в отношении имущества решаются в соответствии с законодательством на основе договоров, заключенных муниципальными образованиями-правопреемниками. В случае преобразования муниципального образования в форме приобретения или утраты им части населенной территории вопросы правопреемства в отношении имущества решаются на основе договоров, заключенных между муниципальным образованием, утрачивающим соответствующую часть

населенной территории, и муниципальным образованием, приобретающим ее. В собственность муниципального образования-правопреемника переходят расположенные на его территории муниципальные земли правопреемника в границах вновь образованного муниципального образования, устанавливаемых областным законом.

Преобразование муниципальных образований требует для перехода от существующей системы муниципальной власти к новой введения переходного периода. Переходный период - время, в течение которого на преобразуемой муниципальной территории действуют и новые, и старые органы местного самоуправления, принимается устав нового муниципального образования, изменяется устав преобразуемого муниципального образования, решаются вопросы правопреемства. В переходный период главная задача новых органов местного самоуправления - разработка и принятие устава муниципального образования. Главная задача органов самоуправления муниципального образования-правопреемника - обеспечение муниципального управления в полном объеме, за исключением внесения изменений в устав муниципального образования.

4. Установление и изменение границ муниципальных образований

Установление территории и границ - необходимый этап процесса образования и преобразования муниципальных образований. Он может быть составным элементом процедуры государственной регистрации уставов муниципальных образований, поскольку последние в собственных уставах описывают свои границы и раскрывают состав своей территории. При регистрации устава муниципального образования регистрирующий орган проверяет законность и этого фрагмента устава. Однако регистрирующий орган не вникает в вопросы целесообразности и не способен в рамках процедуры регистрации выверить правильность документального закрепления границ муниципального образования. Тем более на этом этапе сложно согласовать интересы сопредельных муниципальных образований в вопросе о территориальном размежевании между ними. Поэтому субъекты Федерации должны еще законодательно закреплять установление и изменение территории и границ муниципальных образований при образовании, преобразовании (объединении, разделении, присоединении, выделении, приобретении (утрате) части населенной территории), упразднении муниципальных образований, а также при приобретении либо утрате ими части ненаселенной территории. Идеальный вариант - законодательное установление территории и границ муниципального образования до акта регистрации его устава.

Понятие установления, изменения границ муниципальных образований. Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских населенных пунктов, поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования

независимо от форм собственности и целевого назначения. Территория муниципального образования должна быть единой и не может состоять из территориально не связанных друг с другом частей. При определении территории муниципального образования желательно сохранять целостность земельного участка, принадлежащего одному землепользователю. Установление и изменение территории муниципального образования производятся с учетом исторических и иных местных традиций.

Надо иметь в виду, что законодательство разводит понятия «муниципальная территория» и «муниципальные земли», определяя их разный правовой режим. Понятие «муниципальная территория» служит для обозначения пространственных рамок осуществления всего множества полномочий местного самоуправления конкретных сообществ жителей. Муниципальная территория - это всегда и избирательная территория, и территория проведения местных референдумов, собраний, сходов. Не все земли, входящие в территорию муниципального образования, являются его муниципальными землями. В состав территории муниципального образования помимо его собственных земель могут входить земли государственные, частные, земли других муниципальных образований. В то же время земли муниципального образования могут находиться и за пределами его территории. Муниципальная территория - объект публичного (конституционного) права, а муниципальные земли - объект гражданского и земельного права.

Закрепление границ муниципальных образований удобнее проводить с опорой на три основных правила: 1) в случае, если муниципальное образование наделяется территорией, совпадающей с территорией административно-территориальной единицы (населенного пункта), его граница определяется по границам соответствующей административно-территориальной единицы (населенного пункта); 2) в случае, если муниципальное образование наделяется территорией, совпадающей с территорией нескольких административно-территориальных единиц (населенных пунктов), его граница определяется по несовпадающим границам соответствующих административно-территориальных единиц (населенных пунктов); 3) в случае, если муниципальное образование наделяется территорией, частично или полностью не совпадающей с территорией административно-территориальных единиц (населенных пунктов), его граница определяется по границам административно-территориальных единиц (населенных пунктов) в части их совпадения, а также по границам земельных участков, оформленных в установленном законом порядке, и естественным границам (линиям рельефа, ясно видимым ориентирам, иным характерным точкам: дороги, просеки, опушки леса, мосты, линии электропередачи, трубопроводы, здания, сооружения, капитальные ограждения и т.п.) в части, в которой границы муниципального образования не совпадают с границами административно-территориальных единиц (населенных пунктов).

Порядок изменения границ муниципальных образований. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Изменение границ муниципального образования осуществляется по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Федерации, федеральных органов государственной власти. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, или изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов. Согласие населения выявляется путем голосования, предусмотренного ст. 24 Закона от 6 октября 2003 г., либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных образований.

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Контрольные вопросы

1. Какие виды муниципальных образований Вам известны?
2. В чем преимущества и недостатки двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления?
3. Что такое административно-территориальное деление субъекта РФ?
4. Как соотносится между собой административно-территориальное деление субъекта РФ и территориальная организация местного самоуправления?
5. Чем преобразование муниципальных образований отличается от их упразднения?
6. Какие обязательные этапы включает процедура изменения границ муниципального образования?
7. Любое ли муниципальное образование можно упразднить?
8. В каком случае и каким органам необходимо выступать с инициативой об изменении территориальной организации местного самоуправления в конкретном субъекте РФ?

Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой

Ограничения, связанные с муниципальной службой

Статьей 13 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлены ограничения, обусловленные особенностями муниципальной службы как профессиональной деятельности. Законодательство многих стран о публичной службе содержит положения об ограничениях правового статуса, находящихся на службе.

Закон о муниципальной службе, определяя статус муниципального служащего, накладывает ограничения, правовая природа которых связана с правами, а именно с правами, которых муниципальный служащий не имеет, пока состоит на муниципальной службе. Ограничения, установленные законом, установлены и действуют и при прохождении муниципальной службы, и при поступлении на муниципальную службу, т.е. относятся к гражданину, который еще не стал муниципальным служащим.

Ограничения, связанные с муниципальной службой имеют четкое и достаточно обоснованное назначение. В соответствии с ч.3 ст.55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Под ограничениями, связанными с муниципальной службой, понимаются установленные Конституцией РФ и другими нормативно-правовыми актами условия и правила, ставящие муниципального служащего в определенные правовые рамки, выходить за которые запрещено. Они обусловлены особым правовым режимом муниципального служащего и предназначены для обеспечения его эффективной профессиональной деятельности, установления препятствий для возможного злоупотребления своими полномочиями, соблюдения служащим прав и свобод граждан, создания условий для независимой служебной деятельности.

Определяя критерии ограничения прав гражданина на поступление и нахождения на муниципальной службе, необходимо исходить из следующих принципиальных позиций:

- форма ограничения прав гражданина – федеральный закон;
- цель ограничения прав гражданина – стабильность муниципальной службы;
- критерий ограничения прав гражданина – крайняя необходимость, при соблюдении следующих условий: наличие реального или возможного вреда интересам муниципального образования и государства; причиняемый вред гражданским правам меньше, чем предотвращаемый;
- общий характер таких ограничений – ограничения не носят персонализированной направленности, их действие распространяется на каждого;
- соблюдение общепризнанных международных норм и принципов – ограничения прав граждан на поступление и прохождение муниципальной

службы не должны нарушать обязательства Российской Федерации по международному праву;

- разумная достаточность мер государственного ограничения прав – ограничения могут осуществляться только в той степени, в какой это требуется, однако в любом случае не допускаются ограничение фундаментальных прав гражданина и дискриминация на основе пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношение к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;

- установленные ограничения должны быть четко сформулированы и не допускать произвольного толкования. Норма, ограничивающая права граждан, должна ясно определять пределы ограничений.

Федеральный закон №25-ФЗ, Закон Курской области №60-ЗКО устанавливают, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в следующих случаях.

Признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу. Этот пункт означает, что в соответствии с Гражданским кодексом РФ гражданин (муниципальный служащий) по решению суда может быть признан недееспособным, если вследствие психического заболевания он не в состоянии понимать значения своих действий или руководить ими. Он может быть по решению суда признан ограничено дееспособным, если вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение. Дело о признании муниципального служащего недееспособным или ограничено дееспособным может быть инициировано по заявлению профсоюзного органа муниципального образования, членов семьи, прокуратуры, органов опеки и попечительства и т.д.

Очевидно, что лицо, признанное недееспособным или дееспособность которого ограничена, не может понимать значения своих действий, осуществлять служебную деятельность, а, следовательно, быть допущенным к замещению должности.

Осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу. Это положение означает, что вступившее в законную силу решение суда является основанием для отказа в приеме на муниципальную службу или увольнения с нее. То же касается граждан, имеющих неснятую или непогашенную судимость.

Поскольку погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью, и гражданин рассматривается в качестве несудимого, то в дальнейшем он вправе замещать должности

муниципальной службы, т.е. по истечении этого срока гражданин может быть принят на муниципальную службу на общих основаниях.

Отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну. Данное требование может служить основанием для отказа в приеме на муниципальную службу только в том случае, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы, связано с работой со сведениями, составляющими государственную и иную охраняемую законом тайну. Если этого нет, то допуск служащему не оформляется.

Наличие заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации. Это является основанием лишь в том случае, если заболевание подтверждено медицинским заключением. Порядок прохождения диспансеризации, перечень заболеваний, препятствующих нахождению на муниципальной службе и форма заключения медицинской организации устанавливаются уполномоченным органом Правительства РФ.

Наличие близкого родства или свойства с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Данный пункт, во-первых, четко определяет степень родства, которая ограничивает возможность совместной службы родственников — если они являются родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями и детьми супругов; во-вторых, оговаривает, что совместная служба невозможна, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. За рамками данных ограничений совместная служба родственников в одном муниципальном органе вполне возможна.

Прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе.

Наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств). Этот пункт действителен в том, случае, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Пункты 6—7 регулируют вопрос поступления и нахождения лиц на муниципальной службе РФ в случае, если они выходят из гражданства России или получают двойное гражданство. Если гражданин теряет гражданство РФ, он автоматически выбывает с муниципальной службы России. Если гражданин РФ получает одновременно гражданство другого государства, то он может быть принят или оставлен на муниципальной службе в случае, если этот вопрос урегулирован между странами на взаимной основе международным договором.

Представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу. Перечень документов, которые гражданин должен представить в кадровую службу, изложен в ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. Представленные документы и сведения подлежат проверке на предмет их достоверности и полноты в месячный срок. По результатам соответствующих запросов кадровая служба муниципального органа составляет заключение о достоверности и полноте представленных документов и сведений.

Непредставления установленных Федеральным законом от 02марта2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений или предоставление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Если гражданин не желает раскрыть о себе сведения имущественного характера, он не может находиться на муниципальной службе. Доход муниципального служащего должен быть «прозрачным» для руководства муниципального органа. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные муниципальным служащим, являются сведениями конфиденциального характера. Муниципальный служащий, виновный в разглашении сведений о доходах и имуществе других служащих или в использовании их в иных целях, несет ответственность.

Документ, представляющий сведения об имущественном положении служащего — справка о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера установленной формы. Справка представляет собой личное заявление служащего, представляемое ежегодно не позднее 30 апреля по итогам предыдущего года, под свою ответственность о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Представление названной информации, кроме того, вменяется муниципальному служащему в обязанность, неисполнение которой влечет аннулирование трудовых правоотношений. В соответствии с п. 8 ч.1 ст.12 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальный служащий обязан представлять в установленном порядке сведения:

- о себе и членах своей семьи;

- о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения;
- об обязательствах имущественного характера.

Основная контрольная функция в данной сфере осуществляется в пределах кадровой работы. Сведения о расходах муниципального служащего контролю и огласке пока не подлежат.

Таким образом, существующие ограничения, связанные с муниципальной службой;

- имеют легитимный характер, т.е. они оправданы и необходимы для защиты конституционного строя, прав и законных интересов гражданина;
- носят императивный характер, однако перечень ограничений не является исчерпывающим, поскольку определена возможность установления иных ограничений, устанавливаемых федеральными законами. Ограничения, связанные с муниципальной службой, устанавливаются только на федеральном уровне и уменьшены или увеличены законами субъектов РФ быть не могут.

Запреты, связанные с муниципальной службой

В развитие общих обязанностей и ограничений муниципального служащего, установленных ст.12 и 13 Закона о муниципальной службе, 14 статья предусматривает ряд дополнительных ситуаций, которые несовместимы с замещением должности муниципальной службы. Эти обстоятельства законодатель называет запретами, связанными с муниципальной службой.

Запреты на муниципальной службе – это запрещение совершать определенную деятельность, они осуществляются, как правило, путем бездействия. Целевое назначение запретов:

- это повышение эффективности деятельности муниципальной службы и лиц, на ней занятых;
- установить препятствия возможному злоупотреблению муниципальными служащими;
- создать условия для независимости служебной деятельности в системе муниципальной службы.

По своему содержанию запреты близки к правоограничениями муниципального служащего, но имеют свою специфику. В первом случае поведение и действия служащих ограничиваются, во втором — императивно запрещаются. Запреты, связанные с муниципальной службой, — это обусловленные и установленные действующим законодательством нормы, однозначно запрещающие муниципальному служащему производить те или иные действия как на службе, так и вне ее. Они также обусловлены особенностями правового режима чиновника.

Специфика запретов как служебных обязанностей состоит в том, что муниципальный служащий в процессе служебной деятельности реализует часть компетенции органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования в связи с этим обладает правом принимать в одностороннем порядке управленческие решения, обязательные

для исполнения местным населением, не находящимся непосредственно в его служебном подчинении, что обуславливает необходимость наличия таких запретов для муниципального служащего.

В связи с прохождением муниципальной службы для служащего существуют определенные запреты.

Замещать должность муниципальной службы в случае:

- избрания или назначения на государственную должность;
- избрания или назначения на муниципальную должность;
- избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза.

Данный запрет означает, что муниципальный служащий не может быть одновременно депутатом законодательного органа любого уровня — от Государственной думы до поселкового совета. Не может быть муниципальным служащим и лицо, замещающее назначаемую государственную должность Российской Федерации или субъекта Федерации.

Заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

Служащим запрещено заниматься деятельностью с целью извлечения прибыли, которая называется предпринимательской или коммерческой. Им не разрешается владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, составляющим материальную основу предпринимательской деятельности. Смысл этого запрета — предотвратить ситуацию, когда муниципальный служащий, используя свои полномочия, работал бы только на свой бизнес, а не на орган местного самоуправления. Если он добровольно пошел на муниципальную службу, то должен получать оплату труда только из местного бюджета и на время службы забыть о своей предпринимательской деятельности. Но законом не запрещено, чтобы предпринимательской деятельностью занимались родственники муниципального служащего — например, жена, дети. Закон разрешает служащему с уведомления руководителя заниматься любой оплачиваемой непредпринимательской деятельностью — педагогической, научной, творческой. Муниципальный служащий вправе с предварительного уведомления представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Если муниципальный служащий является собственником акции, доли, пая, он обязан на время прохождения службы передать в доверительное

управление под гарантию государства все находящиеся в его собственности акции, доли, паи. Общие условия такой передачи установлены Гражданским кодексом РФ.

Быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы. Дело в том, что представитель действует не только от имени, но и в интересах представляемого. Значит, он будет использовать свой должностной ресурс в пользу третьих лиц. Поэтому выполнение представительских функций на муниципальной службе запрещается.

Получать в связи должностным положением вознаграждения от физических и юридических лиц. Этот запрет установлен для того, чтобы муниципальный служащий за преподнесенный ему подарок не оказывал предпочтения какому-либо лицу, чтобы он не оказался обязанным какой-либо организации, желающей получить от него выгоду. Данный пункт раскрывает содержание понятия «вознаграждение»: подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения.

Закон регулирует вопрос получения муниципальным служащим подарков в связи с исполнением должностных обязанностей — протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. В этом случае они признаются муниципальной собственностью и передаются служащим в течение месяца по акту в муниципальный орган, где он проходит службу. Вознаграждение считается принятым в связи с исполнением должностных обязанностей, если:

- имеется договор дарения или на подарке указана должность лица, его принявшего;

- вознаграждение вручено по месту работы во время участия чиновника в официальных мероприятиях (совещаниях, переговорах), на которых он представляет орган местного самоуправления.

Муниципальному служащему нельзя получать вознаграждения косвенным путем, например при их передаче близким родственникам.

Вместе с тем, данный запрет не лишает муниципального служащего принимать символические подарки в соответствии с общепринятыми нормами вежливости и гостеприимства. При оценке подарков, принятие которых разрешается, следует руководствоваться ст. 575 ГК РФ. Согласно данной статьи разрешено принимать подарки, стоимость которых не превышает пяти минимальных размеров оплаты труда. Всё, что свыше этой суммы может считаться взяткой с соответствующей уголовной ответственностью (ст. 285, 290 УК РФ);

Выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц. Исключения здесь составляют служебные командировки, осуществляемые на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления с органами местного самоуправления иностранных государств.

Данный пункт конкретизирует предыдущий и также преследует цель предотвратить подкуп муниципального служащего. Служащим запрещено выезжать за границу по личным делам за счет принимающей стороны. В противном случае он будет этой стороне обязанным. При командировках внутри государства служащий не имеет права получать командировочные деньги от граждан или организаций — он должен их получать только от командирующего муниципального органа. Конечно, муниципальному служащему не запрещено пользоваться услугами принимающей стороны — размещением, транспортом, питанием, но только в объеме обычного гостеприимства.

Использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое муниципальное имущество. Имеется в виду использование оргтехники, средств коммуникации, иных видов оборудования или муниципального имущества в рамках служебного времени или вне его, в личных интересах или в интересах других лиц. Это может быть эксплуатация компьютера (в том числе с выходом в Интернет и использованием других его функций), средств коммуникации (телефон, факс и др.), множительной техники, использование с нарушением установленного порядка финансовых средств и т.п.

Разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Конфиденциальной служебной информацией признается информация, не составляющая государственную тайну, но и не являющаяся общедоступной. В целях реализации данного запрета важно в каждом муниципальном органе определить и утвердить перечень сведений, содержащих информацию конфиденциального и служебного характера, включив данное положение в должностную инструкцию и трудовой договор (контракт) служащего. Чиновник обязан соблюдать установленные правила предоставления служебной информации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

Допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности. Закон не содержит запрета на публичные выступления служащего, в том числе в средствах массовой информации. Но он не должен публично осуждать конституционный строй России, деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц. Если чиновник не согласен с

проводимой политикой муниципального органа, он должен уйти в отставку. И тогда он может критиковать вышеуказанные субъекты.

Принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Этот запрет носит этический характер и направлен на обеспечение независимости муниципальных служащих от иностранных государств, их должностных лиц, международных организаций, других иностранных общественных и религиозных объединений, что связано с правовым статусом муниципального служащего.

Использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума. Являясь гражданином Российской Федерации, он имеет право избирать и быть избранным. Однако на всех стадиях избирательного процесса он не имеет права использовать сам (или через доверенных лиц) преимущества своего должностного и служебного положения. Муниципальный служащий также не имеет права привлекать своих подчиненных и иных лиц, находящихся в служебной зависимости от него, к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и избранию его в качестве кандидата. Те же запреты распространяются и на все мероприятия, связанные с проведением в установленном порядке референдумов.

Использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего. Муниципальные служащие обязаны руководствоваться исключительно законодательством, и не связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений и иных общественных объединений. Каждый гражданин, в том числе и муниципальный служащий, имеет право придерживаться любых взглядов, быть членом политической партии, однако он не имеет права на занятие в ней официальных руководящих постов.

Аналогичный запрет установлен и по отношению к религиозным организациям. Он основан на положениях Конституции Российской Федерации. Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений или способствовать созданию других указанных структур. Муниципальные служащие обязаны в своей деятельности руководствоваться исключительно законодательством, и не имеют права заниматься развитием партийных структур.

Данный запрет не распространяется лишь на некоторые общественные организации – профессиональные союзы, ветеранские и иные органы общественной самодеятельности.

На муниципальной службе могут в уведомительном порядке создаваться профсоюзы в целях представительства и защиты социально-трудовых интересов служащих. При этом разрешения руководителя муниципального органа на создание профсоюза не требуется. Руководители муниципального органа обязаны воздерживаться от всякого вмешательства в дела профсоюза. Профсоюз не имеет права вмешиваться в деятельность муниципальных органов. То же самое касается ветеранских организаций.

Прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора. Речь идет о возможных забастовках муниципальных служащих, которые запрещены. Муниципальный служащий органически связан с муниципальным органом, осуществляет свои полномочия от имени и по его поручению. Поэтому он не может участвовать в забастовках против муниципальной власти, прекращая исполнение своих должностных обязанностей. Это создает угрозу безопасности органу местного самоуправления. Данный запрет носит как коллективный, так и индивидуальный характер. Конечно, это серьезное ограничение общегражданских прав и свобод муниципального служащего, но он сам идет на него.

Один из запретов действует и после увольнения служащего с муниципальной службы. В частности, гражданин после увольнения со службы не вправе:

- разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Таким образом, запреты можно рассматривать в двух основных аспектах:

- несовместимость замещения должности муниципальной службы с другими видами профессиональной деятельности;
- обеспечение дисциплинарного режима на муниципальной службе.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» за несоблюдение ограничений и запретов любого вида предусматривает лишь одно последствие – прекращение служебных отношений на муниципальной службе и увольнение с муниципальной службы (п.3 ч.1 ст.19).

Вопросы для самопроверки

1.Объясните назначение ограничений, связанных с муниципальной службой.

2.Перечислите критерии ограничений права гражданина на поступление и нахождение на муниципальной службе.

3.Дайте анализ ограничений, связанных с муниципальной службой.

4.Объясните назначение запретов, связанных с муниципальной службой.

5.Объясните, в чем заключается специфика запретов, связанных с муниципальной службой.

6.Охарактеризуйте основные запреты, связанные с муниципальной службой.

Список рекомендуемой литературы

1.Федеральный закон № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

2.Закон Курской области № 60-ЗКО от 13 июня 2007 года «О муниципальной службе в Курской области»

3.Федеральный закон №273-ФЗ от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции»

Лекция №3

Тема: «Коммуникативные технологии в деятельности государственных и муниципальных служащих»

Ключевые слова: коммуникация, взаимодействие, коммуникативные технологии, связи с общественностью, имидж, организационная культура, внутриорганизационные коммуникации, внешние коммуникации, управленческое решение.

Коммуникация представлена как опосредованное и целенаправленное взаимодействие социальных субъектов, включающее в себя процесс передачи информации интеллектуального и эмоционального содержания от источника к получателю и правильно понятое последним. При этом стороны коммуникационной деятельности находятся в ролях субъекта и объекта коммуникационного воздействия.

В основе функционирования любого подразделения находятся следующие процессы коммуникационного взаимодействия: обмен информацией; координация действий; совместное участие в принятии решений; организация их исполнения; планирование и др.

Особенности коммуникационного взаимодействия в системе органов власти: субординация; корпоративный дух государственных или муниципальных служащих как особой профессиональной группы; зависимость от характера общественных отношений. Тем самым коммуникации в системе государственной гражданской службы или муниципальной службы представлены как социальные процессы, протекающие в трех плоскостях: иерархия - вертикальная коммуникация между государственными или муниципальными служащими и руководителями; координация - горизонтальная коммуникация между служащими; «связь с общественностью» — внешняя, или «г»-коммуникация между государственными служащими и населением.

Особенности иерархической коммуникации: властное подчинение; бюрократизм; директивность. Эффективность иерархической коммуникации зависит от открытости информационных потоков, согласованности при взаимодействии между руководителями структурных подразделений и персоналом, а также от наличия у руководителей коммуникативных навыков и умений.

Эффективность коммуникаций такого типа и связанных с ними управленческих решений в очень большой степени предопределяются тем, насколько грамотно и конструктивно сумеет наладить коммуникационное взаимодействие руководитель. Назовем несколько наиболее существенных навыков, которыми должен обладать руководитель, чтобы наладить эффективный коммуникационный процесс.

Во-первых, необходимо четко уяснить идею, смысл, содержание сообщения или поручения, которое надлежит передать сослуживцам, а уж затем информировать их об этом сообщении или поручении.

Во-вторых, надлежит предусмотреть потенциально возможные вербальные и невербальные помехи, препятствия, которые могут встретиться в процессе организации коммуникационного взаимодействия, чтобы с успехом их избежать или преодолеть.

В-третьих, руководитель в коммуникационном взаимодействии с сотрудниками обязан излучать эмпатию (внимание к чувствам и настроениям других людей) и открытость; обладать способностью «поставить себя на место собеседника», ибо только так можно соответствующим образом настроить принимающих сообщение людей и приспособить содержание сообщения и форму передачи к индивиду, группе и к существующей в данное время конкретной ситуации.

В-четвертых, для эффективного осуществления коммуникационного взаимодействия руководитель должен суметь добиться установления обратной связи со своими сотрудниками, т.е. добиться такой реакции государственного служащего как получателя сообщения, которая показывает понята ли переданная информация, что резко активизирует участие работников в коммуникационном процессе и содействует успеху в управленческой деятельности.

В-пятых, руководители в системе государственной/муниципальной службы обязаны овладевать умениями и навыками регулирования коммуникационных взаимодействий, в первую очередь умением выявлять потребности в информации как свои собственные, так и своих коллег и подчиненных. Они должны научиться оценивать качественную и количественную сторону своих (и своих подчиненных) информационных потребностей; стремиться определить, что такое дефицит в информационном обмене, каков оптимальный для его управленческой деятельности объем необходимой информации, каковы ее количественные и качественные параметры.

Особенностью горизонтальной коммуникации между служащими носит конкурентный характер. Это обуславливает низкую эффективность коммуникационного взаимодействия между отдельными служащими и структурными подразделениями и, как следствие, снижение результативности работы организации в целом.

Роль внешних коммуникаций заключается в установлении эффективного механизма взаимодействия между государственной службой и гражданским обществом, что связано с необходимостью более полного удовлетворения

потребностей граждан и социальных слоев общества. В связи с этим данный вид коммуникации характеризуется как оптимальный в условиях реформирования современной государственной гражданской службы. На деле это означает формирование и развитие в органах государственной или муниципальной власти служб по «связям с общественностью».

Управление коммуникацией в системе органов государственной и муниципальной власти

Чтобы установить коммуникацию с работниками, руководство использует разные подходы:

- **Нацеленный подход** — коммуникация устанавливается с четко определенной целевой аудиторией. Чем более точно составлено сообщение, тем больше вероятность его верного восприятия. Главная ошибка — это считать, что информация передается только с помощью слов и что получатель просто пассивно принимает сообщение.

- **Круговой подход** — коммуникация устанавливается с помощью хороших человеческих отношений, а также работы над тем, чтобы каждый сотрудник получал удовольствие от работы. Такую систему можно установить только через длительные и открытые дискуссии. Предполагается, что сущность коммуникации — в достижении взаимопонимания. Проблемы возникают из-за неправильного представления о том, что понимание приводит к соглашению, и в этом единственная цель общения. Не обязательно разделять точку зрения человека, чтобы уважать ее и учитывать в работе.

- **Подход активного действия** — коммуникация устанавливается посредством практических действий, в которых необходимо понимание и интуиция. Подход основывается на том принципе, что коммуникация — это координация значений, понимание общих правил и распознавание образов.

Организация системы внутренних коммуникаций в системе органов государственной власти и органов местного самоуправления

Внутренние коммуникации — это любые коммуникации внутри организации. Они могут быть устными или письменными, непосредственными или виртуальными, личными или групповыми. Внутренние коммуникации должны помогать работнику понимать организационную культуру, цели и ценности. Все сотрудники должны быть в курсе событий и решений, которые касаются работы всех отделов.

Признаки хорошей внутренней коммуникации

- **Информативность** — это должен быть не просто набор слов, а что-то, что как-то повлияет на работу.

- **Ясность** — сообщение должно быть составлено с учетом восприятия тех, кому оно предназначено.

- **Своевременность**. Сотрудники должны получать необходимую информацию в положенный срок.

- **Независимость и беспристрастность** — любая ложь или недосказанность все равно рано или поздно вскроются.

Те, кто занимаются установлением внутренних коммуникаций, должны обладать следующими качествами:

- Открытость — что подразумевает умение говорить с любой аудиторией и выслушать любое предложение.

- Честность.

- Способность к диалогу.

Можно выделить следующие каналы коммуникации:

- внутренний веб-сайт;

- регулярные собрания — в том числе: неформальные встречи, на которых работники могут поговорить с начальством напрямую;

- виртуальные собрания с использованием онлайн-платформ

- конференции;

- корпоративная пресса;

- внутренняя email-рассылка;

- доски объявлений.

Проектирование внутриорганизационных коммуникаций

Эффективные информационные связи со служащими ведут к более высокой производительности труда и удовлетворенности работой, лучшему достижению целей организации, более совершенным отношениям с потребителями, инвесторами и др. В свою очередь, эффективности информационных связей определяется хорошим организационным климатом.

Работа со служащими должна строиться на основе двусторонней партнерской коммуникации. Служащие должны быть хорошо информированы и иметь возможность высказывать свои мнения по организационным вопросам. Узкое место корпоративной коммуникации - это середина иерархической лестницы. У менеджеров среднего и нижнего уровня подчас нет четких критериев коммуникационной политики. Организация должна иметь коммуникационную политику аналогично финансовой, кадровой, рыночной и др. Если ее нет, то в организации будут распространяться слухи и дезинформация.

Проектирование коммуникационной политики должно иметь целевую ориентацию. Ее успех определяется стремлением руководства к:

- ознакомлению служащих с целями, задачами и планами организации;

- информированию о проблемах, действиях и результатах;

- консультациями со служащими по поводу отрицательных, острых или противоречивых вопросов;

- стимулированию постоянного, честного, ориентированного на решение трудовых проблем двустороннего общения менеджера с подчиненными;

- оперативному быстрому информированию о наиболее важных делах и решениях;

- установлению духа творчества и новаторства.

Этапы проектирования внутренней коммуникации:

1 этап. Диагностика и исследование проблемы. С помощью методов исследования определяется проблема, а также целевая аудитория, имеющая

отношение к проблеме и целевая аудитория, влеченная в проблему. Главным методом являются опросы или способы вербальной информации;

2 этап. Разработка мероприятий. Разрабатывается план-график мероприятий, с указанием целей, задач и ответственных за каждое мероприятие;

3 этап. Определение ожидаемых результатов и оценка эффективности.

На наличие реальных условий, способствующих восприятию служащими позитивных коммуникативных сигналов, указывают следующие их утверждения:

- о важности качества порядочности служащего при решении вопроса его продвижения по службе (58 % ответов);

- о социально значимой мотивации поступления на государственную гражданскую или муниципальную службу ("приносить в меру своих сил пользу людям, обществу") - 26,2 %;

- о признании большинством служащих целесообразности разработки и принятия этического кодекса(55,6 %);

- о необходимости учебы служащих по этике (37,8 % - "это совершенно необходимо", 42,4 % - "в какой-то мере это необходимо");

- об относительно благоприятной морально-психологической атмосфере в коллективах государственной службы ("отношения взаимопомощи и поддержки") - 36,3 % утверждений.

Установлены и некоторые меры коммуникативной направленности, применяемые в настоящее время в практике формирования кадрового корпуса (социологический опрос 1250 государственных служащих 11 федеральных министерств и органов государственной власти 12 субъектов РФ - октябрь-ноябрь 2009 г.). К ним, относятся: мероприятия по случаям дней рождения, трудовых юбилеев, повышения в должности; совместное празднование знаменательных дат и событий; торжественное вручение наград проводы на пенсию традиции наставничества, передача опыта и знаний новым сотрудникам. Существенно, что, раскрывая различные формы осуществляемого в настоящее время контроля служебной деятельности, 27 % респондентов указали на развитие в их организации самоконтроля.

Совершенствование внутренних коммуникаций в системе органов государственной власти и местного самоуправления

Исследуя организацию, необходимо осознавать, что нет служащих вообще, есть многогранная система взаимодействия малых групп, сегментов, на которые распадается коллектив в соответствии с кругом ежедневных обязанностей каждого сотрудника. Разработку программы внутренних коммуникаций следует начинать с общей оценки управленческой среды. Затем изучить организационную структуру и тип уже существующих коммуникаций. Чтобы оценить нынешнее состояние коллектива и степень удовлетворенности работников, необходимо провести небольшое внутреннее исследование и установить, какие формы коммуникаций работники считают наиболее целесообразными и эффективными. Результаты проверки покажут,

можно ли уже сейчас вводить в компании новые виды коммуникаций, или выявят некоторые сложности, напряженность в коллективе.

Ящик предложений и общие собрания – два самых распространенных способа осуществления коммуникаций между работниками и руководством. Но они становятся неэффективными, если предложения, поступающие от работников, не находят ответа. Нередко это происходит в силу того, что сообщений бывает довольно много и ответить на все не представляется возможным. Иногда руководство относится формально к самой идее ящиков и не утруждает себя ответами. Чтобы названные методы были эффективны, следует инициировать групповые (командные) предложения, что значительно упрощает процедуру ответов. Важно также не превращать общие собрания в фарс: диалог оппонентов не должен перерасти в монолог одного лица. Не стоит вынуждать работников посещать такие собрания и отсиживать их. Записки, передаваемые на трибуну, нельзя подвергать цензуре.

Чтобы выбранный канал коммуникации был эффективным, следует учесть ряд моментов:

- руководителям высокого ранга полезно являться на собрания заранее, общаться с сотрудниками, смешиваться с коллективом – это воодушевляет и объединяет людей;
- организаторам данных мероприятий надо уметь вовлекать аудиторию в диалог;
- участникам собраний следует готовить вопросы заранее, подавать их в напечатанном виде.

Важно также установить четкие критерии для определения информации, которая подлежит распространению среди персонала. Такие сведения могут повысить степень удовлетворенности профессиональной деятельностью и стимулировать производительность труда.

Роль управления внешними коммуникациями

В современной российской действительности формируются отношения государства и общества как управляющих и управляемых. Государство выступает как структура, имеющая своей главной целью не власть, а управление – регулирование, упорядочение социальных, экономических и прочих взаимоотношений людей. Поэтому стратегия коммуникаций общества и государства основывается на принципиально новом понятии – взаимодействие. В соответствии с общедемократическими тенденциями общественного развития государственные службы должны совершенствоваться и способствовать формированию гражданского общества, для чего приоритетным направлением является налаживание прямых и обратных связей с гражданами. Следовательно, к основным функциональным задачам управления внешними коммуникациями в системе государственного и муниципального управления можно отнести:

- участие в демократизации государственного и муниципального управления;
- содействие становлению гражданского общества.

Управление внешними коммуникациями позволяет разрешить объективные противоречия между плюрализмом политической сферы общества и целостностью власти.

Проектирование внешних коммуникаций

В идеале коммуникация в органах государственной власти и органах местного самоуправления представляет собой модель симметричной двусторонней коммуникации, которая обеспечивает информационную прозрачность деятельности органов власти и осведомленность последних о реакции общества.

Выделяют следующие этапы проектирования внешних коммуникаций:

Этап 1. Проводится анализ внешних коммуникаций: цель коммуникации, формы, целевая аудитория и т.п.;

Этап 2. На данном этапе оценивается эффективность коммуникации (соответствие реализации коммуникации поставленным целям и задачам);

Этап 3. Определяются проблемы внешних коммуникаций;

Этап 4. Разрабатывается проектное предложение по повышению эффективности внешних коммуникаций.

Связи с общественностью в органах государственной и муниципальной власти: организационные основы, функции, методы работы

Связи с общественностью в органах власти и управления – это специфическая управленческая деятельность, состоящая в адресном управлении состоянием общественного мнения и имеющая целью создание благоприятных, диалоговых взаимоотношений между госорганами, гражданским обществом и рядовыми гражданами. В управляющей системе основным организационным компонентом системы взаимодействия государства и общества являются службы по связям с общественностью. Формальные названия занятых выполнением PR-функций служб («департамент по связям с общественностью и средствами массовой информации», «пресс-служба», «информационно-аналитический отдел» и т.п.).

В России выделяют следующие службы PR:

- центрального, правительственного уровня;
- службы по связям с общественностью среднего уровня (регионального уровня);
- службы PR органов местного самоуправления.

На каждом из уровней службы PR имеют свои организационные модели, задачи, названия (например, комитеты, отделы и др.). Среди основных функций, характерных для большинства государственных органов, можно выделить:

-установление, поддержание и расширение контактов с гражданами и организациями;

- изучение общественного мнения и информирование общественности о существе принимаемых решений;

- анализ общественной реакции на действия должностных лиц и органов власти;

- обеспечение органов власти прогнозными аналитическими разработками;

- формирование благоприятного имиджа власти и должностных лиц.

Имидж государственной и муниципальной службы

Под имиджем будем понимать устойчивую, социально производимую и воспроизводимую модель восприятия и оценки объектов и явлений. Имидж *не тождествен образу*: образ аккумулирует множество не всегда дифференцируемых (и осознаваемых) свойств, имидж редуцирует множество до конкретного набора свойств и качеств - целостной модели, позволяющей идентифицировать товар, человека, социальную группу, практику или территорию. В этом смысле имидж сходен с метафорой: он создает простор для аналогий и ассоциаций, но он же их и ограничивает. Имидж изначально *социален*. Его структура задается свойствами, которые *маркируются обществом* как важные, значимые. Имидж является *продуктом общественного сознания*, хотя может принадлежать и отдельному человеку (правда, только тогда, когда он рекурсивен социальной модели – в противном случае речь идет об индивидуальном восприятии и соответственно, об образе). Имидж представляет собой *продукт культуры*: именно культура задает те ценности и смыслы, которые приписываются носителю имиджа и составляют основу его интерпретации и *оценки*.

Имидж имеет *коммуникативную природу*: он предстает как сообщение, направляемое – в терминах Лассуэлла – от адресанта к адресату и проходящее различные ступени кодирования и декодирования в соответствии с социокультурной спецификой и артефактным наполнением. Без артефактов имидж теряет жизнеспособность и устойчивость. Газетная статья или мультимедийная презентация, городской ландшафт, воспринимаемый непосредственно, или его фотография, живой человек или бронзовый бюст – задают различные способы восприятия, оценки и, в конечном счете, становятся важными компонентами имиджа.

Имидж применительно к человеку можно рассматривать как индивидуальную привлекательность личности. Это понятие применимо не только по отношению к личности, но и к организации, и власти в целом. В процессах взаимодействия лидера (или организации) с населением имидж выполняет весьма разнообразные функции, прежде всего имидж выделяет явление, создает его отличие от других, или наоборот – позволяет отождествлять его с желаемой группой, к которой оно, может быть, и не принадлежит. Имидж властных структур формируется, прежде всего, адекватным освящением и отражением в СМИ реальной деятельности этих структур. В то же время нельзя упускать из вида и обыденную сторону. В этом контексте немаловажную роль в имидже государственной службы играет имидж организации и имидж лидера.

В процессе конструирования имиджа выделяются три этапа:

1) анализ исходных позиций, включающий изучение сложившегося имиджа, создание образа желаемого имиджа, анализ адресата, в глазах которого желают создать или изменить имидж, оценку внутренних ресурсов для построения желаемого имиджа;

2) выбор технологий, техник и методов конструирования и продвижения имиджа;

3) реализация или продвижение желаемого имиджа с анализом и необходимой коррекцией полученного результата .

Организационная культура в органах государственной власти и местного самоуправления

Коммуникативное значение организационной культуры проявляется процессом формирования стиля функционирования аппарата управления с его ориентацией одновременно на исторически закрепившиеся в социальной памяти управленческих структур способы деятельности и на креативно возникающие параметры порядка, обновляющие культурное основание организации. Исследование состояния и развития организационной культуры государственной службы показало, что она в значительной мере продолжает определяться характерными для истории российского государственного управления авторитарным и административно-бюрократическим стилем организационных отношений. В то же время проявляется процесс следования служащих культурным традициям, коммуникативно потенцирующим их продвижение в становлении способа и стиля деятельности, отвечающих потребностям общества.

Понятие «организационная культура» относится к классу таких понятий управленческих дисциплин, которые не имеют единственно верного толкования. Практически каждый исследователь в этой области предлагает собственное оригинальное определение культуры организации. Все определения можно разбить на две основные группы. К *первой группе* относятся определения, в которых указывается на элементы корпоративной культуры. Например, организационная культура – признанные ценности, убеждения, нормы и формы поведения в организации. *Вторая группа* объединяет определения, в которых культура организации рассматривается как способ существования, адаптации к внешней среде.

Характеристика организационной культуры охватывает:

- индивидуальную автономность – степень ответственности, независимости и возможностей выражения инициативы;
- структуру – взаимодействие органов и лиц, действующих правил, прямого руководства и контроля;
- направление – степень формирования целей и перспектив деятельности;
- интеграция – степень, до которой части (субъекты) пользуются поддержкой в интересах осуществления скоординированной деятельности;
- управленческое обеспечение – степень, относительно которой менеджеры обеспечивают четкие коммуникационные связи, помощь и поддержку своим подчиненным;

- поддержку – уровень помощи, оказываемой руководителями своим подчиненным;
- стимулирование – степень зависимости вознаграждения от результатов труда;
- идентифицированность – степень отождествления работников с организацией в целом;
- управление конфликтами – степень разрешаемости конфликтов;
- управление рисками – степень, до которой работники поощряются в инновациях и принятии на себя риска.

Современные технологии разработки и реализации управленческих решений

Процесс принятия решения - это ключевой процесс, позволяющий организации достичь намеченной цели. С точки зрения разработки, принятия и реализации групповых решений наиболее часто используются следующие методы принятия решения:

Метод Дельфи. Сущность метода Дельфи состоит в последовательном анкетировании мнений экспертов из различных областей. В каждой анкете содержится информация, полученная из предыдущих анкет.

Технология метода Дельфи:

Шаг 1. Формируется группа экспертов, которые не общаются друг с другом лицом к лицу. Уменьшаются расходы, связанные с организацией встреч групп.

Шаг 2. Каждому члену группы предлагается анонимно высказывать предположение или соображение относительно проблемы, по которой должно быть принято решение.

Шаг 3. Каждый член группы получает отчет о высказанных предположениях. В некоторых случаях перечисляются все предложения без указания авторства.

Шаг 4. На основании полученного отчета участникам предлагают высказывать свои соображения.

Подобные циклы повторяются либо в течение определенного установленного срока, либо до тех пор, пока сводный отчет перестанет изменяться, что будет означать, что каждый из членов группы остается при своем мнении.

Метод «мозгового штурма». Принципы данного метода:

1. Четкая формулировка цели и/или задач и ограничений;
2. Обеспечение максимальной свободы участникам - представление слова каждому, полная свобода мнений;
3. Тщательное формирование состава участников - численность, квалификация, специализация, предназначенная для полного покрытия необходимой области, а в некоторых случаях, выходящего за ее пределы, а также возможности частичной взаимной замены, психологическая совместимость (отсутствие злокачественных конфликтов, явных лидеров);
4. Иерархическое ведение обсуждений: сначала - максимально вширь, затем оценка перспективности вариантов и отбор наилучших;

5. Огромная роль отводится «ведущему», необходим демократический стиль руководства для создания творческой, целенаправленной и бесконфликтной атмосферы, умение «выявлять» предложения и направлять ход дискуссии.

Немаловажным элементом системы принятия решений организации выступает совокупность технических, информационно-коммуникационных средств и методик, обеспечивающих принятие и реализацию принятого решения. Принятие решения как системообразующий элемент организационной деятельности разворачивается в виде фаз управленческого цикла руководителя:

Информационная подготовка → принятие управленческого решения → «запуск» управленческого решения → организация исполнения → контроль за исполнением → оценка конечных результатов.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ

1. Какими навыками должен обладать руководитель, чтобы наладить эффективный коммуникативный процесс?
2. Расскажите о подходах, используемых руководством для установления коммуникаций.
3. Дайте определение внутренних коммуникаций.
4. Перечислите признаки хорошей внутренней коммуникации.
5. В чем специфика проектирования внутриорганизационных коммуникаций?
6. Назовите основные этапы проектирования внутренней коммуникации?
7. Что необходимо применять для совершенствования внутренних коммуникаций организации?
8. Какова роль управления внешними коммуникациями?
9. Перечислите и поясните основные этапы проектирования внешних коммуникаций.
10. Какие службы связей с общественностью в органах государственной власти выделяют в России?
11. Дайте понятие имиджа
12. Дайте определение понятию «организационная культура».
13. Какие современные технологии разработки и реализации управленческих решений Вы знаете?

Список литературы

1. Федеральный Закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58 ФЗ.
2. Беккер К. Межличностная коммуникация в органах местного самоуправления/Перевод с англ. — Обнинск: Институт муниципального управления, 2002.- 52 с.
3. Бортник Е.М. Управление связями с общественностью.- М. 2002.
4. Вилер К. Без эффективной коммуникации нет эффективного управления. Отличительный облик и имидж местной администрации/

Перевод с англ. — Обнинск: Институт муниципального управления, 2002.- 56с.

5. Джерилевская М.А. Установки коммуникативного поведения: диагностика и прогноз в конкретных ситуациях.- М.: Смысл. 2008.

6. Межкультурная коммуникация: Учебное пособие. — Нижний Новгород, 2009.- 203с.

7. Методы современной коммуникации: проблемы теории и социальной практики. Материалы 1-ой международной научной конференции «МСК- 2002». 27-29 ноября 2002г. -М., 2002.- 201с.

8. Панфилова А.П. Деловая коммуникация в профессиональной деятельности.- СПб.; 2009.- 494с.

9. Почепцов Г.Г. Теория и практика коммуникации.- М.: Центр 2006

9.Формы аттестации

Оценка результатов освоения слушателями программы проводится в форме итоговой аттестации на основе 100 балльной системы оценивания.

Для оценки освоения отдельных модулей программы, а также при проведении итоговой аттестации используются система «зачет» и «незачет» в соответствии с критериями оценивания, указанными в настоящей программе.

Промежуточная аттестация:

Предусматривает проверку знаний после завершения изучения соответствующего раздела программы и проводится в форме собеседования.

Допуск слушателя к изучению каждого последующего модуля программы обеспечивается после успешного прохождения собеседования и в случае необходимости индивидуальной консультации с преподавателем.

Итоговая аттестация:

Итоговая аттестация осуществляется после освоения всех учебных разделов программы. Итоговая аттестация предусматривает экзамен в форме тестирования.

Итоговая аттестация проводится экзаменационной комиссией, которая оценивает результат выполнения итогового теста как одного из главных показателей эффективности обучения слушателей и принимает решение о выдаче слушателям, успешно освоившим программу и прошедшим итоговую аттестацию, удостоверения о повышении квалификации.

Лицам, не прошедшим итоговой аттестации или получившим на итоговой аттестации неудовлетворительные результаты, а также лицам, освоившим часть программы и (или) отчисленным из Академии госслужбы выдается справка об обучении или о периоде обучения.

Критерии оценивания.

Оценка «зачтено» на итоговой аттестации ставится в случае, если набрано не менее 50 баллов из 100 возможных.

Программа считается освоенной, если успешно освоены все учебные разделы и успешно пройдена итоговая аттестация.