

УДК 316.7  
DOI 10.18522/2227-8656.2023.2.11  
EDN IERENU



Тип статьи в журнале – научная

**ИСТОРИЯ  
СТАНОВЛЕНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ  
КАК СОЦИАЛЬНОГО  
ФЕНОМЕНА В СОВРЕМЕННОЙ  
РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ  
И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**HISTORY  
OF FORMATION  
MUNICIPAL SERVICE  
AS A SOCIAL PHENOMENA  
IN MODERN RUSSIA:  
PROBLEMS AND PROSPECTS**

© 2023 г.  
**Е. Ю. Серикова\***

© 2023  
**E. Yu. Serikova\***

*\*Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Ростов-на-Дону, Россия*

*\*South Russian Institute of Management – Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Rostov-on-Don, Russia*

**Цель исследования** состоит в том, чтобы рассмотреть становление муниципальной службы в современной России, определить проблемы и выявить перспективы ее развития.

**Objective of the study** is to consider the formation of municipal service in modern Russia, to understand the problems and identify the prospects for its development.

**Методологическую базу исследования** составили научные идеи в трудах отечественных и зарубежных авторов социологии управления. Использовались разнообразные методологические подходы, например диалектический метод, который является универсальным.

**The methodological basis of the research** was made up of scientific ideas in the works of domestic and foreign authors of the sociology of management. A variety of methodological approaches were used, as a dialectical method, which is universal.

**Результаты исследования.** В данной статье были проанализированы главные показатели, снижающие эффективность работы муниципальной службы в России в современных реалиях. Установлены критерии, необходимые для улучшения деятельности муниципальных органов власти.

**Research results.** This article analyzes the main indicators that reduce the efficiency of the municipal service in Russia in modern realities. And the criteria necessary to improve the activities of municipal authorities have been established.

**Перспективы исследования.** В социокультурной среде на муниципальной службе имеются достаточно большие перспективы развития, где открываются новые далеко идущие планы на будущее и модернизация многих звеньев в цепи этих нововведений.

**Ключевые слова:** современное российское общество; социальный феномен муниципальной службы; кадровая политика; муниципальные служащие.

**Prospects of the study.** In the socio-cultural environment, there are quite large prospects for development in the municipal service. Therefore, new far-reaching plans for the future and modernization of many links in the chain of innovations in this direction are opening up.

**Keywords:** modern Russian society; social phenomenon of municipal service; personnel policy; municipal employees.

### Введение

Муниципальная служба является важным элементом государственного управления на местном уровне в России. Ее возникновение и становление связаны с реформами, проводившимися в стране в 1990-х годах, направленными на децентрализацию и демократизацию власти.

Одной из главных задач муниципальной службы является обеспечение эффективного функционирования муниципальных образований, удовлетворение потребностей жителей и решение их проблем. Для этого необходимо иметь квалифицированных и профессиональных специалистов, которые знают свою работу и могут ее выполнять на высоком уровне.

Среди факторов, влияющих на снижение уровня эффективности работы местной администрации, можно отметить нечеткость разграничения полномочий между государственными и муниципальными органами власти; относительно небольшую нормативно-правовую базу, регулиующую вопросы муниципальной службы и малую долю собственной доходной базы и финансовых ресурсов.

Все чаще стали подниматься вопросы о пересмотре ведения муниципальной кадровой политики и формировании – новой, актуальной.

Нельзя недооценивать кадровый потенциал, который является не менее важным ресурсом чем финансовый. Особое внимание стало уделяться профессионализму, нравственному облику и соблюдению этики в работе служащих.

В данной статье автор ставит цель:

1. Провести анализ формирования муниципальной службы на современном этапе ее развития в нашей стране;
2. Рассмотреть проблемы, связанные с ее развитием, и будущие перспективы их решения.

Исследуя данный вопрос, необходимо, прежде всего, выявить значение понятия «теория» и «методология». Теория раскрывает комплекс фундаментальных мер и многообразных идей в области знаний. Она всестороннее рас-

крывает представление о предмете. Методология – это теория о построении научного исследования, которая определяет характеристику частей и звеньев научного исследования. В совокупности исследовательских методов – формирует понятие и порядок действий, создает последовательность изучения в процессе решения научной задачи. В нашем случае объектом исследования выступает муниципальная служба в современной России.

Для осуществления исчерпывающего исследования значения и представления муниципальной службы как социального феномена, сперва обратимся к истории ее эволюции и изучим этапы ее развития и становления.

В 1930-е гг. вопросы местного самоуправления в России стали меньше обсуждаться. Местное самоуправление исследовалось как часть структуры советского государственного управления или с точки зрения государственного управления на местах. Термин «муниципальная служба» вовсе не применялся ни в научном, ни в практическом использовании. И в литературе того времени тоже рассматривался всего лишь с двух позиций: как местная администрация – исполком, либо как специальные компетентные коммунальные предприятия (Медведев, 2015. С. 83).

Представление о муниципальной службе в нашем современном понимании стало формироваться в периоде XVIII–XIX вв. На стыке веков того времени образовались первые идеи и концепции построения законодательства на государственном уровне, которые координировали муниципальную деятельность и наводили в ней порядок. Впоследствии эти теории были взяты за основу для международных и российских доктрин о местном самоуправлении.

Во второй половине XIX в., была проведена первая государственная реформа местного самоуправления, следствием которой стала отмена крепостного права. Этот исторический этап навсегда изменил статус крестьян, были заложены основы юридического статуса муниципального служащего.

Следующий этап развития концепции самостоятельного администрирования в России берет исходное направление в 90-е годы XX в. и начался с момента утверждения Закона СССР, излагающего общие начальные принципы местного самоуправления и местного народного хозяйства в СССР, документ укрепил и зафиксировал представление о «местном администрировании» в доктрине отечественного права. Возобновление идеологии понятий и взглядов отечественного местного самоуправления произошло в 1991 году благодаря принятию положения Конституции Российской Федерации (Муравченко, 2015. С. 42).

В течение всего XX в. и до тех пор, пока не произошел развал системы в общественной, социальной и политической сферах государственности и последующее прекращение существования Союза Советских Социалистических Республик, управление несло социалистический характер, олицетворяющий социальный феномен, и охватывало различные жизненные процессы

в обществе. И только после введения Конституции Российской Федерации в 1993 г. и ее утверждения Основным законом государства произошла дифференциация, при которой муниципальная власть приобрела самостоятельный характер в равной степени с гражданской государственной службой. На уровне государственного управления ситуация тоже сильно изменилась – произошло кардинальное всестороннее реформирование взаимодействия работников на службе.

Целесообразность и уместность рождения данной формы службы были обусловлены возникновением новой самостоятельной отрасли публичного администрирования на государственном уровне. И эта отрасль нуждается в индивидуальном составе квалифицированных кадров. Если посмотреть под таким углом на толкование муниципальной службы, то она определяется здесь организационным ядром по реализации эффективной кадровой политики (Иваненко, Гусева, 2017. С. 573).

Рассматривая муниципальную службу, как социальную деятельность людей в обществе, ее можно трактовать как один из основных элементов местного самоуправления, на котором как на трех китах в совокупности складываются отношения по поводу поступления, перевода и снятия граждан с должности (Конин и др., 2012. С. 201).

Современное общество является уникальным творением истории человеческого развития, благодаря глобализации и интеграции отдельных обществ в мировом сообществе. И его существование не возможно без социальных взаимосвязей и взаимодействий. Муниципальная служба становится своего рода координатором взаимодействия муниципальных служащих и населения.

Понятие «муниципальное управление» возникло в российской науке относительно в недалеком прошлом и на сегодняшний день пребывает и остается в стадии становления. На современной стадии становления муниципальной службы рассматриваются многообразные подходы к определению ее сущности.

Разнообразие такого социального явления делает его объектом исследования различных наук, например социологии, которая пытается раскрыть его особенности. Социологи обращают внимание на изучение муниципальной службы в первую очередь со стороны общественных потребностей, воздействующих на взаимоотношения муниципальных служащих, их мотивы и нормы поведения. В зоне внимания находятся также этнокультурные, социальные ценности, а также различные механизмы их взаимодействия с социальными общностями и группами (Гусев, 2009. С. 32).

В юридической терминологии муниципальная служба интерпретируется значительно шире. В правовой концепции она определяется как юридическое установление служебных отношений, при исполнении которых реализуются служебные обязанности и зоны ответственности служащих.

Профессиональная деятельность муниципальных служащих реализуется путем установления определенного круга обязанностей, с денежным содержанием за выполнение этих обязанностей. И главной целью деятельности служащих является воплощение, как и на рынке труда, так и в общественной жизни граждан, правил и норм, разработанных администрацией муниципального управления (Фабричный, 2005. С. 25–26).

На данном этапе развития муниципального управления это определение, применимое к муниципальной службе, является актуальным и активно применяется в российском действующем законодательстве о местном самоуправлении.

Политическая составляющая муниципальной службы рассматривает ее как воплощение организации по формированию муниципальной политики, реализации целей и задач в обществе и государстве. И от стабильной и эффективной работы муниципальных органов власти зависит устойчивость общественных отношений (Гусев, 2009. С. 44).

Необходимо отметить, что недостаточное финансирование муниципальной власти оказывает негативное влияние на развитие как самой службы, так и подвластных ей территорий. Урезание бюджета из казны не может оказывать положительного воздействия на улучшение организации деятельности муниципальной службы.

### **Заключение**

Как мы видим, учет факторов, влияющих на эффективность деятельности органов муниципального управления в современной России, вариативен и велик. Таким образом, рассматривая становление и само понятие муниципальной службы как социального феномена с разных сторон, можно сделать вывод о том, что несмотря на то, что уже много сделано в этом направлении, еще предстоит большая правильно выстроенная совокупная работа по формированию эффективного взаимодействия между местной властью и государственной, не исключая притом из этого альянса и само общество. Также необходимо расширять понятие о данном виде службы, как среди служащих, так и среди населения, сформировав грамотный и привлекательный имидж и понимание структуры и направленности деятельности о данном виде службы в обществе, не забывая объяснять права и обязанности населению. Следует уделять особое внимание на государственном уровне грамотности, соблюдению этических норм в своей работе, приобретению необходимых компетенций муниципальных служащих в виде аттестации, повышения квалификации, ротации кадров и применению других различных эффективных и необходимых мер, работающих в этом направлении.

## Литература

*Андриченко Л.В.* Муниципальная служба в Российской Федерации / Л.В. Андриченко // Журнал российского права. – 2008. – № 7(139). – С. 12–22. – EDN NTZQOH.

*Гусев А. В.* Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: автореферат дис. док. юрид. наук: специальность 12.00.05; Уральская гос. юрид. Академия. – Екатеринбург, 2009. – 47 с.

*Иваненко И. Н.* Соотношение принципов государственной и муниципальной службы / И. Н. Иваненко, О. Н. Гусева // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2017. – № 132. – С. 772–785. – DOI 10.21515/1990-4665-132-062. – EDN ZTTAZL.

*Медведев А. В.* Профессиональное развитие кадрового корпуса муниципальной службы / А. В. Медведев // Вестник Челябинского государственного университета. – 2015. – № 9(364). – С. 81–84. – EDN TXIQNP.

*Муравченко В.Б.* Муниципальная служба в системе институциональных образований / В. Б. Муравченко. – Москва; Берлин: ООО «Директмедиа Паблишинг», 2015. – 67 с. – ISBN 978-5-4475-4668-7. – EDN VQEHMJ.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Н. М. Конин, А. С. Дугенец, С. Б. Аникин [и др.]. – Москва: ООО «Издательство “Юнити-Дана”», 2010. – 303 с. – ISBN 978-5-238-01895-9. – EDN WIJEND.

*Фабричный С. Ю.* Муниципальная служба в Российской Федерации: Проблемы теории и практики: автореферат дис. ... док. юрид. наук: специальность 12.00.02; Моск. гос. юрид. акад. – Москва, 2005. – 55 с.

## References

*Andrichenko L. V.* (2008) Municipal service in the Russian Federation / L. V. Andrichenko // Journal of Russian Law. – No. 7(139). – Pp. 12–22.

*Gusev A. V.* (2009) Russian State Civil Service: problems of legal regulation: abstract of the dissertation for the degree of Doctor of Law: specialty 12.00.05; Ural State Law Academy – Yekaterinburg – 47 p.

*Ivanenko I. N.* (2017) Correlation of principles of state and municipal service / I. N. Ivanenko, O.N. Guseva // Polythematic network electronic scientific journal of Kuban State Agrarian University. – No. 132. – Pp.772–785. – DOI 10.21515/1990-4665-132-062.

*Medvedev A. V.* (2015) Professional development of the personnel corps of the municipal service / A.V. Medvedev // Bulletin of the Chelyabinsk State University. – No. 9(364). – Pp. 81–84.

*Muravchenko V. B.* (2015) Municipal service in the system of institutional formations / V. B. Muravchenko. – Moscow; Berlin: Directmedia Publishing LLC. – 67 p. – ISBN 978-5-4475-4668-7.

Scientific and practical commentary on the Federal Law «On Municipal Service in the Russian Federation» (2010) / N. M. Konin, A. S. Dugenets, S. B. Anikin [et al.]. – Moscow: LLC «Unity-Dana Publishing House». – 303 p. – ISBN 978-5-238-01895-9.

*Fabrichny S. Yu.* (2005) Municipal service in the Russian Federation: Problems of theory and practice: abstract of the dissertation for the degree of Doctor of Law: specialty: 12.00.02; Moscow State Law. acad. – Moscow. – 55 p.

*Для цитирования:* Серикова Е. Ю. История становления муниципальной службы как социального феномена в современной России: проблемы и перспективы // Гуманитарий Юга России. – 2023. – Т. 12. – № 2(60). – С. 129–135.

DOI10.18522/2227-8656.2023.2.11

EDN IERENU

***История статьи:***

Поступила в редакцию –10.02.2023

Получена в доработанном виде –  
16.03.2023

Одобрена – 27.03.2023

**Сведения об авторе**

**Серикова Екатерина Юрьевна**

Аспирант кафедры социологии,  
Южно-Российский институт управления –  
филиал Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы при  
Президенте РФ

344042, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, д. 70/54,  
e-mail: seu-7753191@inbox.ru

**Information about author**

**Ekaterina Yu. Serikova**

Postgraduate student of the Department  
of Sociology, South Russian Institute  
of Management – Branch of the Russian  
Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration

344042, Rostov-on-Don,  
Pushkinskaya str., 70/54,  
e-mail: seu-7753191@inbox.ru