

---

## МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА КАК ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

**В.С. Мухаметжанова**

Кафедра социологии  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

Статья посвящена рассмотрению муниципальной службы как института местного самоуправления, одного из важнейших в современном обществе видов профессиональной служебной деятельности. На основе анализа ряда законодательных документов рассматриваются принципы профессионализма и компетентности муниципального служащего.

**Ключевые слова:** муниципальная служба, местное самоуправление, профессиональная служебная деятельность, социальный институт.

Особенность современного этапа развития российской государственности заключается в том, что принятый стратегический курс на реформирование социально-экономического развития страны в качестве первоочередной задачи выдвигает создание эффективной и гибкой системы управления государством на принципах федерализма. Данный процесс осуществляется под влиянием двух противоборствующих тенденций — усиления роли государства и возрождения самоуправления.

Институт местного самоуправления в силу своей природы выступает связующим звеном между населением и государственными структурами и может служить эффективным инструментом региональной политики.

В настоящее время реформирование местного самоуправления, направленное на институционализацию и усовершенствование системы управления местной власти, ее территориальной и организационной структуры, зависит во многом от эффективности управления органами местного самоуправления. В условиях становления новой системы местного самоуправления особую актуальность и социальную значимость приобретают вопросы, связанные с развитием кадрового потенциала муниципальной службы, повышением уровня профессионализма муниципальных служащих. Успех проводимых сегодня реформ во многом зависит от формирования такого кадрового корпуса служащих, который отвечал бы современным требованиям и был способен квалифицированно решать многогранные задачи управления обществом.

Местное самоуправление в его современном понимании стало формироваться на рубеже XVIII—XIX вв. Тогда же появились первые теории самоуправления и первое государственное законодательство, регулирующее муниципальную деятельность. Впоследствии теории местного самоуправления легли в основу как международных, так и российских правовых актов о местном самоуправлении, играя системообразующую роль в формировании и укреплении государственности.

Современные интеграционные процессы в Европе позволили муниципалитетам объединиться в коллективной защите своих прав и интересов и сформулировать неприкосновенные общие принципы местного самоуправления — дей-

ствовать самостоятельно и в пределах своей компетенции независимо от органов государственной власти. Принятая Советом Европы в 1985 г. Европейская Хартия местного самоуправления определяет местное самоуправление как институт, который выражает право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах населения [1].

Местное самоуправление в Российской Федерации самостоятельно функционирует и развивается на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров. В связи с вступлением в Совет Европы Российская Федерация ратифицировала 11 апреля 1998 г. Европейскую хартию местного самоуправления (далее — Хартия) от 15 октября 1985 г., ставшую многосторонним договором между Европейскими странами по организации местного самоуправления. Хартия стала первым юридическим документом, в котором государства — члены Совета Европы закрепили принцип subsidiarity. Таким образом, местные власти должны осуществлять управление и контролировать значительную часть публичных обязательств (к примеру, удовлетворение материальных и духовных потребностей в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения и охраны труда) в интересах местного населения и под свою ответственность. В соответствии с принципом subsidiarity Хартия закрепляет, что публичные обязательства должны реализовываться на наиболее близком населению уровне и должны относиться к более высокому административному уровню только в том случае, если решение таких задач силами местных администраций неэффективно или невозможно. В преамбуле Хартии отмечается, что органы местного самоуправления — одна из основ любого демократического строя. Органы местного самоуправления регламентируют и управляют значительной частью государственных дел, действуя в рамках закона под свою ответственность в пределах своей компетенции и в интересах населения. Существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление.

Принципы Хартии применимы ко всем видам органов местного самоуправления, что явилось основополагающим фактором для Конституции РФ и ряда федеральных законов РФ, определяющих развитие местного самоуправления в России.

Местное самоуправление, составляя одну из основ конституционного строя, представляет собой самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [7. С. 621; 2].

Местное самоуправление, являясь важнейшим элементом демократического государства, показывает, что конституционное право граждан участвовать в управлении государственными делами может быть осуществлено только на местном

уровне. Одна из основных целей местного самоуправления заключается в объединении людей на основе единства интересов, превращении их в территориальную общность. Поэтому местное самоуправление — один из важнейших институтов народовластия, первичный уровень демократической организации государственной и общественной жизни.

Местное самоуправление нередко характеризуется как муниципальная публичная власть. Это не просто форма самоорганизация населения для решения вопросов местного значения, но и форма осуществления публичной власти, власти народа. Конституция РФ закрепила местное самоуправление как особый вид публичной власти, не входящий в систему органов государственной власти. Поэтому местное самоуправление выступает как самостоятельная форма реализации народом принадлежащей ему власти, где источником этой власти является народ [5. С. 237].

Таким образом, сущность местного самоуправления заключается в следующем: во-первых, оно является одной из основ конституционного строя, неотъемлемой частью демократического государства; во-вторых, эта форма народовластия является органической частью политической системы.

Муниципальная служба является организационным ядром по реализации функций и задач местного самоуправления. Под профессиональной управленческой деятельностью муниципальной службы понимается совокупность социально значимых действий муниципальных служащих для достижения определенного результата. Она носит осозанный, активный, коллективный характер. В связи с этим деятельность в органах местного самоуправления связана с наличием и реализацией профессиональных управленческих знаний, умений и навыков. А деятельность муниципальных служащих связана с осуществлением муниципального управления, выполнением исполнительно-распорядительных, административно-хозяйственных, информационно-аналитических, координационных функций.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий [9]. В Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» она получает другую трактовку: это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной [6], таким образом, ограничивается должностными полномочиями.

В ходе дальнейшего развития законодательной базы в нее были внесены коррективы. В определении муниципальной службы было закреплено положение о ней как о профессиональной деятельности граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) [8]. Таким образом, сохранена должностная модель муниципальной службы, для которой характерно отсутствие прямой связи с миссией, целями и задачами местного самоуправления в целом и муниципального образования, в частности.

Такой подход затрудняет реализацию единых принципов функционирования и взаимодействия муниципальной службы с государственной гражданской служ-

бой, которая определяется другим подходом — через связь с полномочиями органа, где работает служащий, или полномочиями лица, замещающего выборную должность. Под муниципальной службой следует также понимать «профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий муниципального образования, а также полномочий органов муниципального образования и лиц, замещающих муниципальные должности муниципального образования» [4. С. 248]. Такое понятие муниципальной службы облегчило бы практическое решение вопросов взаимосвязи этой службы с государственной гражданской службой.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальная служба как профессиональная деятельность осуществляется на постоянной основе; не является выборной; носит публичный характер; предполагает самостоятельное решение гражданами вопросов местного значения; осуществляет реализацию прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования; осуществляет подготовку, принятие, исполнение и контроль за решениями органов местного самоуправления, а также решений государственных органов в случае наделения ими органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; принятие решений по подбору кадров и прохождения службы; финансирование за счет средств местного бюджета.

Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации ускорило процесс профессионализации муниципальной службы, т.е. стремление к получению новых навыков и умений, повышение профессиональной культуры муниципального служащего.

Принцип профессионализма и компетентности муниципального служащего закреплен в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» [8], согласно которому муниципальный служащий должен быть компетентным сотрудником органам местного самоуправления, исполняя свои должностные обязанности на профессиональной основе за денежное вознаграждение.

Профессиональная деятельность муниципального служащего имеет публичный характер и направлена на организацию и регулирование отношений между населением и социальной группой. Данная деятельность востребует разносторонний профессиональный потенциал муниципальных служащих и предполагает интенсивное профессиональное развитие. Профессионализм муниципальных служащих предполагает высший уровень психофизических, психических и личностных изменений, происходящих в процессе длительного выполнения работниками муниципальных органов служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения задач. При этом становление личности служащего как профессионала происходит по трем направлениям: изменение всей системы деятельности и формирование на этой основе профессионального мастерства; коррекция личности служащего, проявляющаяся в изменении соответствующих элементов профессионального сознания (мировоззрения); изменение соответствующих компонентов установки служащего к объекту деятельности, что проявляется в уровне информированности о проблемах муниципального образования, степени их сознания.

Муниципальные служащие как профессионалы отличаются рядом признаков: занятость на основе применения навыков, базирующихся на теоретических знаниях; специализированное образование и обучение этим навыкам; особая компетентность, подтвержденная сданными экзаменами; наличие определенного кодекса поведения, обеспечивающего профессиональную идентичность; исполнение определенных служебных обязанностей на благо муниципального сообщества.

Профессиональный характер муниципальной службы определяет основные квалификационные требования к муниципальным служащим, содержанию их знаний, умений и навыков.

Так, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» [8] закрепляет следующие квалификационные требования, предъявляемые к гражданам на замещение муниципальных должностей: уровень профессионального образования, стаж муниципальной службы (государственной службы) или стаж работы по специальности, профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей.

Указанные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

Принципы профессионализма и компетентности также закреплены в статьях Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» — «Аттестация муниципальных служащих» и «Приоритетные направления формирования кадрового состава муниципальной службы», которые впоследствии легли в основу формирования кадрового состава муниципальной службы:

- назначение на должности муниципальной службы высококвалифицированных специалистов с учетом их профессиональных качеств и компетентности;
- содействие продвижению по службе муниципальных служащих;
- создание кадрового резерва и его эффективное использование;
- оценка результатов работы муниципальных служащих посредством проведения аттестации. В соответствии с п. 1 ст. 18 данного Закона аттестация муниципального служащего проводится раз в три года. Условия проведения аттестации закреплены в Положении о проведении аттестации муниципальных служащих, которое утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым субъектом Российской Федерации;
- повышение квалификации муниципальных служащих. Целью переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих является обеспечение уровня их профессиональной подготовки, соответствующего выполняемым полномочиям определенной муниципальной службой. Основными принципами профессиональной переподготовки и повышения квалификации являются: обязательность, периодичность, целевая направленность;
- применение современных технологий подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении.

Муниципальная служба как профессиональная деятельность складывается и на основе становления правового института этой службы. Муниципальная служба как правовой институт представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих становление, организацию и функционирование объединения муниципальных служащих, их поведение и деятельность по реализации Конституции и законов Российской Федерации [5. С. 259]. Механизм правового регулирования муниципальной службы включает в себя систему правовых средств, при помощи которых обеспечивается воздействие государства на развитие служебных отношений в органах местного самоуправления. Развитие нормативной правовой базы муниципальной службы позволяет укрепить правовой статус муниципальных служащих, упорядочить прохождение ими службы, облегчить приобретения необходимых знаний, умений и навыков, усилить стимулы к труду.

Становление и развитие муниципальной службы как правового института предполагает особую ее роль в обеспечении режима законности, выполнения Конституции РФ, законов, нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти.

Данный процесс можно считать завершенным тогда, когда разработано специальное законодательство, обеспечивающее охрану, упорядочение и развитие служебных отношений в органах местного самоуправления. Это процесс институционализации, заключающийся в введении в практику новых норм, структурных элементов статуса муниципального служащего, исключение норм, утративших свое значение или не вписывающихся в принятую законодателем трудовую модель муниципальной службы.

Первостепенное значение в процессе становления муниципальной службы имеет ее развитие как социального института.

Под социальным институтом муниципальной службы понимается совокупность формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих деятельность и поведение муниципальных служащих и населения в процессе их взаимодействия [5]. В этом смысле муниципальная служба нацелена на обеспечение законных прав и свобод граждан, на создание благоприятных условий для их безопасности и достойной жизни; представляет как функцию особого вида социального слоя — муниципальных служащих — по обеспечению органичной связи муниципальных органов с населением.

Муниципальная служба как социальный институт отражает культуру общества и народных традиций, должную мораль и духовность российского общества. Социальный характер муниципальной службы заключается в следующем:

— муниципальная служба осуществляет социальную политику государства в рамках общества (забота о трудовом устройстве населения, правах человека, создании и функционировании систем здравоохранения, образования, социального обеспечения);

— муниципальные служащие образуют социальную группу, которая характеризуется высоким уровнем организованности, образованности, имеет доступ к управленческой информации и ресурсам муниципального образования, благоприятные условия для самореализации;

— муниципальный служащий имеет особый социальный статус. Под социальным статусом принято понимать устойчивое положение внутри системы по отношению к другим индивидам и группам и связанное с определенными правами, обязанностями. Показателями социального статуса являются доход, власть, престиж, имидж, ранг, авторитет, образование и т.д.

В контексте социологического анализа местное самоуправление представляет собой комплекс отношений, возникающих при реализации гражданских прав и интересов конкретных субъектов общества при невозможности удовлетворения их непосредственно индивидом или через институты государственной власти.

Таким образом, муниципальная служба как социальный институт может характеризоваться такими особенностями, как выполнение особой миссии содействия решению задач местного значения, обособление ряда социальных норм рамками муниципального образования, приоритет самоуправления, формирование социальных статусов и ролей муниципальных служащих, закрепление принципов муниципальной службы, как механизма связи местного самоуправления и гражданского общества.

Говорить о новом облике муниципальной службы как социального института в России невозможно до тех пор, пока она не будет более решительно освобождаться от устаревших традиций (например, решение проблемы между властью и гражданином внеправовым путем — давлением, силой, использованием личных, родственных связей). А пока развитие такого института складывается на внедрении в российскую модель управления концепции «рациональной бюрократии» М. Вебера. Такой подход предполагает организацию, основанную на личной свободе служащего, иерархии должностей, четком определении должностных функций, договорных отношениях органа власти и служащего, подборе кадров по профессиональной квалификации, права на карьеру, запрета на присвоение доходов от должности, дисциплине и контроле [3].

Итак, муниципальная служба — это не только профессиональная управленческая деятельность, но и сложный социально-правовой институт, представляющий собой систему правовых норм, регламентирующих права и обязанности, ответственность муниципальных служащих, их стимулирование, возникновение и прекращение профессиональных служебных отношений.

Профессиональная деятельность муниципального служащего носит публичный характер и направлена на организацию и регулирование отношений между населением и социальной группой.

При этом профессионализм муниципальных служащих должен трактоваться как вполне конкретное социальное явление, так как муниципальным служащим недостаточно иметь «волю к власти», он должен быть не только фиксатором социальной картины и генератором предложений по оптимизации ситуации, но и прежде всего управленцем-менеджером, проводящим в жизнь собственные идеи и наработки, ответственным не только за выдвинутые им предложения, но и за их реализацию в повседневной жизни общества. Существенное изменение структуры и задач органов местного самоуправления в современных условиях, усложнение управленческой деятельности, рост персональной ответственности должностных лиц муниципальной службы за принимаемые решения обуславливают

повышение требований к уровню профессиональной компетентности руководителей и специалистов, а также необходимость нормативного закрепления этих требований.

Очевидно, что без профессионального управленческого аппарата в муниципальных органах невозможно решать проблемы социального и правового характера. Особое положение местного самоуправления заключается в том, что оно, в отличие от федерального и регионального уровней государственной власти, создает реальные условия для приближения власти к населению и тем самым формирует мобильную систему управления, достаточно приспособленную к местным территориальным или этническим особенностям, способствует процессу развития гражданских инициатив.

### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г.
- [2] Конституция Российской Федерации. — СПб.: Литера, 2006.
- [3] *Коньков А.М.* Профессиональное развитие муниципальных служащих как социальный процесс. — М., 2001.
- [4] *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. — М.: ЮНИС, 2000.
- [5] Муниципальное управление. Энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.К. Егорова, И.Н. Барцица. — М.: Изд-во РАГС, 2008.
- [6] *Рождествина А.А.* Комментарий к Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», постатейный / Подготовлен для Системы «Консультант Плюс», 2006.
- [7] Социологическая энциклопедия: В 2 т. — Т. 1: Национальный общественный фонд / Гл. ред. В.И. Иванов. — М.: Мысль, 2003.
- [8] ФЗ от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
- [9] ФЗ от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40.

## MUNICIPAL SERVICE AS PROFESSIONAL OCCUPATION

V.S. Mukhametzhanova

Sociology Chair  
Social Sciences and Humanities Department  
Peoples' Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklai str., 10/2, Moscow, Russia, 117198*

The article is devoted to the analysis of municipal service viewed as the institution of local government and one of the pivotal forms of professional occupation in the contemporary society. The principles of professionalism and competence of municipal officials are scrutinized on the basis of the analysis of a number of legislative documents.

**Key words:** municipal service, local government, professional occupation, social institution.