

L.I. Goncharova, A.N. Krakhmalov
Conceptual Aspects
of the Municipal Employees'
Labor

Indications of municipal service are revealed and scientific approaches to the definition of the municipal employees' labor are presented. The special attention is paid to the analysis of the essential characteristics of the municipal administration system.

Key words and word-combinations: municipal administration, municipal service, municipal employee.

Показаны признаки муниципальной службы и представлены научные подходы к определению труда муниципальных служащих. Особое внимание уделяется анализу существенных характеристик системы муниципального управления.

Ключевые слова и словосочетания: муниципальное управление, муниципальная служба, муниципальный служащий.

УДК 331:342:35(470+571)
ББК 65.241+67.401.02(2Рос)

**Л.И. Гончарова,
А.Н. Крахмалов**

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Одной из составных частей административной реформы в Российской Федерации стало преобразование местного самоуправления в рамках принятого в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. В качестве целей реформирования были заявлены обеспечение политической и экономической самостоятельности муниципальных органов власти в решении вопросов местного значения, повышение ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления за надлежащее исполнение полномочий в рамках их компетенции.

Значение развитого местного самоуправления трудно переоценить, поскольку именно в муниципальных образованиях реализуется основная часть жизненных интересов населения. От того, кто работает в органах местного самоуправления, зависит качество жизни граждан. В деятельности муниципальных служащих «находят свое реальное воплощение задачи и функции местного самоуправления, кроется секрет его эффективности и неудач» [2, с. 113], потому что каждый муниципальный правовой акт на территории муниципального образования исполняется конкретными людьми, работающими в системе органов местного самоуправления.

Муниципальная служба представляет со-

бой профессиональную деятельность, «которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)» [3, ст. 2]. К ее основным признакам относят профессиональный характер деятельности служащих, наличие квалификационных требований, предъявляемых к должности (например, уровень профессионального образования, стаж и квалификация служащего), установленные полномочия по решению вопросов местного значения.

Имеющееся многообразие проявлений муниципальной службы побуждает к комплексному исследованию данного феномена с позиций ряда основных теоретических подходов, имеющихся в науке. На наш взгляд, концептуальные основы в определении сущности труда муниципальных служащих раскрываются в рамках системного, институционального и структурно-функционального научных подходов.

На основании системного подхода возможно различное толкование понятия системы муниципальной службы [4]. Она может отождествляться с группой муниципальных служащих [5], замещающих должности муниципальной службы, или с некоей сложной организованной совокупностью, связи которой несут устойчивый, внутренний характер [6]. На наш взгляд, следует разделить вторую точку зрения, поскольку простая группа муниципальных служащих не представляет собой системы. Только при наличии административно-функциональных связей между служащими будет образовываться взаимодействие и система муниципальной службы. Исключение какого-либо муниципального служащего как элемента из системы повлечет за собой изменение ее функционирования в целом путем перераспределения принадлежавших ему управленческих функций между остальными служащими.

Системный подход исходит из позиции, что деятельность муниципальных служащих осуществляется через муниципальную службу как подсистему, неразрывно связанную с органом местного самоуправления. Сам орган представляет собой совокупность взаимозависимых подсистем: муниципальные служащие; структура администрации, отдела; задачи, технология и связи между ними, ориентированные на достижение различных целей в условиях меняющейся внешней среды. Труд муниципальных служащих в данном случае определяется как элемент или подсистема муниципального управления в целом.

Система муниципального управления в целом представляет собой совокупность органов местного самоуправления и персонал муниципальной службы. Она обусловлена целями, функциями и принципами осуществления властно-управленческого воздействия в отношении населения территории муниципального образования, выраженного в правовых и организационных формах, а также в комплексе используемых методов, средств, ресурсов, связей между субъектами и объектами муниципального управления.

Система муниципального управления состоит из ряда элементов, образующих собой подсистемы более простого характера, находящиеся в непосредственном взаимодействии друг с другом и определяющие целостность всей

системы муниципального управления. К таким подсистемам можно отнести муниципальных служащих, аппарат муниципальной службы, должности муниципальной службы, структурные подразделения местной администрации и всю структуру администрации в целом как совокупность устойчивых взаимосвязей, складывающихся между муниципальными служащими и структурными подразделениями (отделами), в которых они работают.

Как и другие системы, муниципальное управление зависит от внешней и внутренней среды, представляющих собой совокупность условий, возникающих независимо, объективно (внешняя среда) или субъективно (внутренняя среда) и оказывающих существенное воздействие на систему.

К факторам внешней среды, воздействующим на труд муниципальных служащих, необходимо отнести характеристики муниципальных образований, которые могут существенно различаться по размерам территории, численности и составу населения, положению в системе территориального разделения труда, экономическому потенциалу, состоянию муниципального хозяйства, уровню развития инженерной и социальной инфраструктуры. Муниципальные образования с разным составом решаемых задач и функций управления, необходимым объемом управленческой работы различаются численностью и внутренним построением исполнительных органов. Тип муниципального образования предопределяет состав предметов ведения местного самоуправления, что, со своей стороны, обуславливает объем задач и функций муниципальных служащих. Штат администрации крупного городского округа может насчитывать сотни работников и десятки структурных подразделений, тогда как штат администрации небольшого сельского поселения – лишь 5–7 сотрудников.

Наряду с внешними, следует выделить и внутренние факторы, воздействующие на труд муниципальных служащих. К ним относятся техника (технические информационные средства), технология управления, организация труда (организация рабочих мест, регламентация), деловые и личностные качества служащего (опыт, квалификация, стаж, состояние здоровья). С одной стороны, они влияют на труд муниципальных служащих, с другой – сами определяют его. Особо необходимо отметить ряд внутренних факторов, непосредственно оказывающих влияние на труд муниципальных служащих – например, стиль работы органа местного самоуправления и роль ее лидера. Кроме того, в муниципалитете сами субъекты управления, то есть муниципальные служащие, неизбежно приносят в систему управления элементы неопределенности и субъективности принимаемых решений. Следовательно, особенности управленческого труда муниципальных служащих вытекают из особенностей самого муниципального образования как объекта системы муниципального управления.

Таким образом, с позиций системного подхода труд муниципальных служащих представляет собой особый вид формализованной профессионально-управленческой деятельности подготовленных специалистов подсистемы муниципальной службы, целью которой является реализация социальных функций системы муниципального управления в целом при условии, что ни одно управ-

ленческое решение не принимается в изоляции и отрыве от других изменений организационной среды.

Особое значение в процессе становления муниципальной службы имеет ее развитие в виде социального института.

Для нормального функционирования муниципального образования необходимо закрепить ряд публично-правовых отношений, обеспечивающих социальный порядок и баланс интересов разнообразных групп местного населения, и сделать их обязательными для всех. Практика закрепления отношений, удовлетворяющих насущные потребности людей, оформляется в статусно-ролевую систему. Такого рода системы создаются в обществе в форме институтов [7, с. 20].

Любой социальный институт возникает и функционирует лишь на основе социальной потребности. Если такая потребность становится незначительной или совсем исчезает, то существование института оказывается бессмысленным, тормозящим общественную жизнь. Основоположник институционального подхода в управлении П. Друкер полагал, что «каждый институт должен анализироваться в терминах верований и надежд общества, которому он служит... Необходимо анализировать институт в его отношении к функциональным требованиям общества, частью которого он является...» [8, с. 13].

Муниципальная служба как институт представляет собой систему юридических, моральных, организационных и других норм и правил, регулирующих деятельность муниципальных служащих при реализации ими должностных функций в определенной области муниципального управления. Когда утверждается, что муниципальная служба – это институт, то подразумевается под этим группа чиновников, работающих в органах местного самоуправления, а также административные организации и учреждения, которыми они располагают.

Институт муниципальной службы функционирует в публично-правовой сфере; он организует, упорядочивает, формализует, стандартизирует две группы отношений: служебные – между муниципальным образованием и муниципальными служащими, а также публичные – между чиновником и гражданином.

В основу публичных отношений положена установка законопослушания. В норме эти отношения строятся, исходя из равенства всех перед законом: они выражают подчинение не должностному лицу, а закону, и именно закон выступает для населения гарантом от произвола со стороны чиновников. Публичные отношения характеризуются состоянием взаимодействия служащего, соблюдающего закон, и гражданина, повинующегося чувству долга перед законом. В рамках служебных отношений образцом поведения муниципального служащего является лояльность.

Муниципальная служба как социальный институт обладает рядом признаков. Во-первых, она жестко регламентирует управленческий труд. Для нее характерно четкое распределение функций, прав и обязанностей муниципальных служащих, что обеспечивает регулярность, высокую предсказуемость и надежность результатов их труда, а также стабильность функционирования и развития муниципалитета. Во-вторых, предъявляемые к служащим требова-

ния и характер их труда обезличены путем распределения между ними деперсонифицированных служебных прав и обязанностей. В-третьих, осуществлены разделение управленческого труда и профессионализация выполнения служащими должностных функций в целях достижения высокой эффективности управленческого труда. В этих целях существует специальная подготовка служащих с тем, чтобы они могли выполнять свои профессиональные обязанности. В-четвертых, обеспечена материальная организация управления за счет надделения субъектов необходимыми средствами и ресурсами. В-пятых, для института муниципальной службы характерны не только формальные, но и неформальные отношения [7, с. 22], то есть связи между чиновниками внутри аппарата. В отличие от субординационных служебных связей, они представляют собой координационные, межличностные отношения, обеспечивающие более тесное сотрудничество управляющих субъектов. Указанные признаки муниципальной службы как социального института свидетельствуют о том, что именно в этих рамках социальное взаимодействие как глубокое, сопряженное отношение между муниципальными служащими по реализации управленческих функций в муниципальном управлении приобретает регулярный, самовозобновляющийся характер.

Труд муниципальных служащих как институт представляет собой определенный набор постоянных жестко регламентированных прав, обязанностей, функций и публично-служебных отношений, возникающих между муниципальными служащими, муниципальными служащими и населением муниципального образования с целью удовлетворения их потребностей и интересов, оформляемых в субординационно-должностную систему управления.

Немаловажное значение при определении концептуальных основ труда муниципальных служащих имеет структурно-функциональный подход, основоположниками которого являются Т. Парсонс и Р. Мертон.

В процессах муниципального управления необходимо постоянно учитывать плюрализм должностей муниципальных служащих и тех социальных функций, которые они реализуют, что приводит к усложнению принятия и осуществления управленческих решений. Одна из главных проблем, возникающих в связи с этим перед системой муниципальной службы, – четкая дифференциация прав, обязанностей и ответственности каждого муниципального служащего. Управленческий труд муниципальных служащих ориентирован на получение предсказуемых функциональных результатов. При этом «функция управления должна включать в себя ответственность за сохранение территориального единства нормативного порядка общества» [9, с. 506]. Здесь вступает в действие такая важнейшая функция управления, как контроль.

Контроль над муниципальной территорией представляет собой «фундаментальный императив относительно единства управленческих институтов» [10, с. 506]. Не менее важен адекватный контроль над мотивацией действий самих муниципальных служащих со стороны руководства органов местного самоуправления, а также контроль над структурой муниципальной службы. Контроль над экономико-технологическим комплексом муниципалитета обес-

печивает возможности развития территории. В силу публичного характера местного самоуправления все перечисленные виды контроля должны быть органически увязаны с политическим контролем, исходящим от органов муниципальной власти.

В рамках структурно-функционального подхода основное внимание уделяется определению муниципальной службы как профессиональной деятельности, структурированию этой деятельности в соответствии с реализацией различных управленческих функций, соответствующих занятию определенных должностей муниципальной службы.

Проанализировав концептуальные аспекты труда муниципальных служащих, необходимо отметить, что труд муниципальных служащих представляет собой вид возмездной целенаправленной нормативно-регламентированной профессионально-управленческой социальной деятельности специально подготовленных специалистов, находящихся на должностях муниципальной службы.

Муниципальные служащие выступают исполнителями управленческих функций, занимают особое место в социальной структуре общества – место организаторов жизнедеятельности местного сообщества, а основным средством реализации ими своих задач и функций является муниципальная служба. Содержание и набор перечня муниципальных функций муниципальных служащих проявляется в реализации полномочий органами местного самоуправления в решении соответствующих вопросов местного значения, закрепленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Муниципальная служба направлена на реализацию служащими должностных функций через создание определенных гарантий, социальных стандартов и норм, которые должны способствовать росту качественного уровня жизни населения, удовлетворению его социальных потребностей в изменяющихся условиях муниципального образования.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 25 дек. 2008 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Рос. газ. 2003. 8 окт.
2. *Изнатов В.Г., Рудой В.В.* Местное самоуправление. Ростов н/Д, 2005.
3. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 21 окт. 2011 г.) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152; Рос. газ. 2011. 24 окт.
4. *Радченко А.И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов н/Д, 2007.
5. *Аверьянов А.Н.* Система: Философская категория и реальность. М., 1976.
6. *Блауберг И.В., Юдин Э.Г.* Становление и сущность системного подхода. М., 1973.
7. *Щербачков Ю.Н.* Государственная и муниципальная служба: учебник. Ростов н/Д, 2007.
8. *Drucker P.F.* Concept of the corporation. N.Y., 1993.
9. *Парсонс Т.* Функциональная теория изменения // Американская социологическая мысль: тексты. М., 1996.
10. *Мертон Р.* Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль: тексты. М., 1996.