

А. Н. Митин*

О ПРОФЕССИОНАЛИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Статья посвящена особому виду профессиональной деятельности – государственной и муниципальной службе. Автор анализирует профессионализм государственных и муниципальных служащих на двух уровнях: управленческих задач и управленческих проблем.

Ключевые слова: государственная и муниципальная служба, статус и профессионализм государственных и муниципальных служащих

The article is devoted to a specific type of professional activities – state and municipal service. The author analyzes the professionalism of state and municipal officials at two levels: administrative tasks and management problems.

Key words: state and municipal service, status and professionalism of state and municipal officials

Государство, являясь особой организацией публичной политической власти, выполняет определенные функции и задачи. Они реализуются посредством осуществления конкретных действий государственными служащими, находящимися на государственной службе. Государство приобретает реальность и силу именно через такие действия. В этом случае функции и задачи государства становятся при их практической реализации функциями и задачами государственных служащих. От профессионализма государственных служащих зависит эффективность деятельности государства.

Государственная служба всегда носит системный характер и завершает организацию механизма государства, что делает ее пригодной для реализации функций и задач государства. В каждое звено государственного механизма государственная служба вносит свою культуру, комплекс форм и методов для реализации государственных функций и предоставления гражданам государственных услуг.

Государственная служба – интегрированное понятие. В разных обстоятельствах она может рассматриваться как сфера и вид профессиональной деятельности; социальный институт; функция; отношение (правоотношение); взаимосвязь; социальная система; теория; учебная дисциплина и др. Вместе с тем государственная служба – неременный атрибут любого государства на всех стадиях его развития. В становлении государственности любого вида государственная служба выступает в качестве первейшего организационного средства выполнения ее целей.

В силу Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ (ст. 1) государственная служба – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов РФ;

* Митин Александр Николаевич – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и практики управления Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: idom@list.ru.

¹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Формула «обеспечение исполнения полномочий» обозначает сущность и конкретное содержание самой государственной службы как особого вида профессиональной управленческой деятельности, включающей организацию исполнения, само исполнение, контроль, надзор и многие другие функции¹.

Вместе с тем в структуре государственной службы четко проявляются две группы отношений: организация государственной службы; служебная деятельность, осуществление каждым государственным служащим своих служебных полномочий.

Организация государственной службы включает: установление должностных наименований и определение полномочий по каждой должности; выработку правил поступления на государственную службу; подготовку кадров государственной службы и повышение их квалификации; формулирование правил продвижения по государственной службе, применения мер поощрения, мер дисциплинарной и иной ответственности, прекращения служебных отношений и др.

Группа отношений, связанная с практической деятельностью государственных служащих по реализации их полномочий, достаточно сложна; полномочия весьма разнообразны (в сфере законодательной деятельности, в государственных органах исполнительной власти, в государственных органах особой компетенции, в судебной системе и др.); имеют множество различий по правовым формам реализации (составление и работа с документами, прием граждан, рассмотрение жалоб, заявлений и т. д.).

Если учесть, что сама управленческая деятельность, в которой государственная служба есть особый вид, предполагает воздействие на других людей в целях организации их совместной деятельности, становится понятно, что ее предметом выступают специфические объекты, каковыми являются люди, личности. Это особый вид властных отношений. Здесь государственное управление, опирающееся на государственную власть, признается основным содержанием государственной службы. В этом смысле государственная служба играет роль механизма и технологии государственного управления, управленческого, социального, ценностного, правового института – организованной системы взаимосвязей, ценностного, нормативного правового комплекса, посредством которого направляются и контролируются действия людей, их социальное взаимодействие по удовлетворению основных потребностей общества.

Применительно к государственной службе термин «институт» означает такую организацию, в которой реализуют управленческие функции люди, работающие в органах государственной власти, а процесс их управленческой деятельности состоит, как правило, из действий по сбору, анализу и обобщению информации, подготовке проектов государственных решений, организации их исполнения, анализу результатов, контролю исполнения, оценке их эффективности.

Государственная служба как правовой институт представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих становление, организацию и финансирование государственной службы, поведение и деятельность ее кадров по реализации положений Конституции и законов РФ, а также личный правовой статус государственных служащих².

¹ Добрынин Н. М. Государственное управление: теория и практика. Современная версия новейшей истории России: в 2 т. / науч. ред. А. Н. Митин. Новосибирск, 2010. С. 238–239.

² Нечипоренко В. С. Теория и организация государственной службы. М., 2010. С. 82.

Наиболее полно сущность государственной службы как правового института впервые в России описана в учебном пособии «Право государственной и муниципальной службы» под редакцией А. В. Гусева, А. Н. Митина, В. Ш. Шайхатдинова (Екатеринбург, 2011 г.)¹.

В этом учебном пособии, получившем гриф Учебно-методического совета Уральского федерального округа по юриспруденции, подробно представлено поле воздействия правового института государственной службы, который предполагает решение задач на уровне государства и общества; на уровне самой государственной службы; на индивидуальном уровне. Он объединяет нормы различных отраслей права: административного, трудового, социального, финансового и некоторых других – и потому относится к сложным правовым институтам.

В процессе государственной службы реализуются нормы Конституции и законов РФ, законодательства субъектов РФ, обеспечивается соблюдение прав и свобод человека и гражданина, укрепление национальной безопасности, государственного суверенитета, экономической самостоятельности, духовно-нравственной и культурной самобытности. Речь идет о регулировании всех сторон государственной службы нормами права, в том числе о разработке и реализации специального законодательства об этой службе как совокупности юридических норм, правил и процедур, регулирующих отношения, связанные с организацией, прохождением государственной службы, выполнением стоящих перед ней задач. Государственная служба как правовой институт проявляется в определении правового статуса государственного служащего, т. е. юридической формы его социального положения как работника, находящегося на службе государству. Он включает правосубъектность, права и обязанность (полномочия), ответственность, ограничения, запреты и гарантии.

Требования к государственной службе как правовому институту находят отражение в целях, функциях, принципах, структуре государственной службы, формах и методах ее осуществления, особенностях внешних отношений с институтами гражданского общества и внутриорганизационных отношений.

Авторы учебного пособия обращают внимание, что государственная служба как особый вид профессиональной деятельности означает непрерывное, преемственное и компетентное обеспечение выполнения функций государства и полномочий государственных органов лицами, находящимися на государственных должностях, эти люди должны быть ответственны перед обществом и государством и обязаны постоянно повышать свой профессионализм.

Деятельность на государственной службе связана с постоянным анализом происходящих событий, принятием решений, она является мыслительной по природе. Реализация управленческих решений, следование нормам права, конкретные действия государственных служащих выступают лишь проявлением результатов постоянной мыслительной работы.

Сама же профессиональная деятельность государственного служащего происходит в трех измерениях: труда, познания и общения. Они все требуют профессионализма, который в основном проявляется на двух уровнях: уровень управленческих задач и уровень управленческих проблем. Качественная определенность первого уровня состоит в наличии управленческого решения и необходимости его выполнения. На этом уровне действуют профессионалы-исполнители. На втором уровне отсутствует готовое управленческое решение, что создает управленческую проблему, при которой необходимо «включить» творческое мышление, найти выход из сложившейся ситуации. На этом уровне требуется участие аналитика и организатора и развитие соответствующих профессиональных компетенций.

Предлагая заинтересованному читателю масштабный учебный материал, авторы «Права государственной и муниципальной службы» особо отмечают, что муниципаль-

¹ В 2013 г. учебное пособие переиздано.

ная служба – новый вид службы в Российской Федерации. До перехода к организации местной власти на началах самоуправления и становления местного самоуправления в качестве самостоятельной формы осуществления принадлежащей народу власти понятие «муниципальная служба» в законодательстве не использовалось.

Муниципальная служба неразрывно связана с правовой природой местного самоуправления как части единой публичной власти народа и с муниципальным образованием. Если органы местного самоуправления – это органы государства, но отличающиеся от государственных органов какими-то особенностями правового положения, то эти правовые особенности, конечно, должны как-либо отразиться на особенностях муниципальной службы с учетом особенностей муниципальных образований.

Местное самоуправление признается и гарантируется в Российской Федерации и является одной из форм осуществления принадлежащей народу власти.

Обеспечение исполнения полномочий органов местного самоуправления на должностях муниципальной службы, замещаемых на основании трудового договора, определяет содержание и характер муниципальной службы, отличной как от государственной службы, так и от иной наемной работы. С одной стороны, муниципальная служба – это публично-правовой институт практического осуществления задач и функций органов местного самоуправления, а с другой – профессиональная (трудовая) деятельность в соответствующем органе местного самоуправления по обеспечению исполнения его полномочий.

Принципиальным отличием статуса муниципальных служащих от статуса государственных гражданских служащих является то, что замещение должностей муниципальной службы осуществляется на основе трудового договора, а не служебного контракта. Заключение контракта прямо предусмотрено только применительно к гражданину, поступающему на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности. При этом условия контракта, порядок замещения должности главы местной администрации по контракту, а также порядок заключения и расторжения контракта с лицом, назначаемым на эту должность по контракту, определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Таким образом, можно полагать, что муниципальная служба как профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на должности муниципальной службы, замещаемой на основании трудового договора, представляет собой один из видов трудовой управленческой деятельности, характеризующейся лишь некоторой спецификой.

По правовой природе государственная служба и муниципальная служба имеют мало общих признаков: мало отличаются принципы и основания построения и функционирования, основные критерии правового статуса, предмет и характер осуществляемых властно-управленческих функций, формы и методы их реализации, объект и механизмы воздействия в процессе профессиональной служебной деятельности.

Таким образом, взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается:

1) общими принципами законодательного регулирования государственной гражданской службы и муниципальной службы;

2) тем, что государственная гражданская служба и муниципальная служба являются органически сопряженными институтами публичного права. Органы местного самоуправления действуют в русле общегосударственной политики (экономической, социальной и т. д.) и могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Осуществление органами местного самоуправления (муниципальными служащими) отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

РФ, «наглядно иллюстрирует не только общий сущностный признак (которым в данном случае выступает форма осуществления публичной власти), объединяющий правовое положение служащих различного уровня управления, но и общность юридической природы публично-правовой доминанты статуса государственных (Российской Федерации и субъектов в ее составе) и муниципальных служащих»¹.

Вместе с тем авторы упомянутого учебного пособия, рассматривая муниципальную службу как инструмент (социальную технологию) эффективной муниципальной и региональной политики, отмечают, что важно увидеть ее тесную взаимосвязь и взаимозависимость с системой местного самоуправления. Она не может быть эффективной в конструкции правоотношений системы «государственная власть – местное самоуправление» без закрепления доходных источников, а следовательно, и реальной возможности для самостоятельной работы за органами местного самоуправления. Для государственной власти субъекта РФ важными в этом случае остаются методология развития местного самоуправления и право административного контроля.

Это утверждение основывается на самой природе муниципальной службы:

поскольку муниципалитеты – составная часть государства, то и сама муниципальная служба производна от государственной;

особенности муниципальной службы напрямую зависят от степени автономии местного самоуправления и особенностей построения самой системы местного самоуправления;

цель, задачи и функции муниципальной службы производны от аналогичных компонентов местного самоуправления.

Вместе с тем существуют три важных отличия муниципальной службы от государственной.

Первое наблюдается в содержании деятельности, которую осуществляет муниципальный служащий: он одновременно исполняет как властные полномочия (регулирование общественных отношений на подведомственной органу власти территории), так и хозяйственные (непосредственное управление муниципальным хозяйством).

Второе отличие, которое в своих исследованиях выявили В. М. Манохин и Г. В. Атаманчук, раскрывает целевое предназначение служебной деятельности: в государственной службе это служение первому лицу; муниципальная служба не соотнесена жестко с обслуживанием высшего должностного лица муниципального образования. Гражданин РФ, занимающий муниципальную должность, или непосредственно исполняет полномочия, предусмотренные уставом муниципального образования, или обеспечивает его исполнение органом местного самоуправления.

Третье отличие относится к образовательному уровню и квалификационной обеспеченности государственных и муниципальных служащих. Для муниципальных образований эти показатели значительно ниже, что не позволяет без дополнительных мероприятий выстраивать эффективно работающий институт муниципальной службы.

Эти отличия чрезвычайно важны. При традиционной для России высокой степени централизации власти исторические, культурные, национальные, демографические, географические особенности делают бессмысленным существование центрального управления без элементов самоуправления. В этом плане полезно вспомнить отечественную историю. В императорской России существовало 26 систем местного самоуправления, учитывающих особенности хозяйственного и социального развития территорий, жизненного уклада, национальные традиции².

¹ Еремян В. В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2005. № 5.

² Лаптева А. Е. Земские учреждения в России. М., 1995.