

УДК 342.571

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА: ПОНЯТИЕ И СВОЙСТВА**А.С. РУДИС***(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)*

Муниципальная служба рассматривается как разновидность управленческой деятельности. Выделяются и анализируются признаки муниципальной службы, отличающие ее от иных видов деятельности в сфере социального управления. Сделан вывод о наличии множества элементов, составляющих управленческую деятельность и обуславливающих ее эффективность.

Институты местного самоуправления создаются населением для эффективного ведения общественных дел местного значения. Каков человеческий потенциал самого муниципального образования, таков во многом и персонал органов местного самоуправления. Поэтому открытость деятельности органов местного самоуправления обществу и степень вовлечения граждан в управление местными делами характеризуют уровень развития государства в целом как демократического и правового [1].

Многие отождествляют понятия государственный и муниципальный служащий. Получается, что муниципальный служащий – это государственный служащий, работающий в органах местного самоуправления. Этим нарушается принцип независимости местного самоуправления от государства, его самостоятельности и просматривается вмешательство государства в дела местного самоуправления.

Муниципальная служба представляет собой практическое участие гражданина в осуществлении целей и функций местного самоуправления посредством исполнения обязанностей, и осуществления полномочий по муниципальной должности. Именно исполнение, означающее не просто работу в определенный отрезок времени, отведенный на нее, или какое-либо количество подготовленных и подписанных документов, а формирование властно-управленческих взаимоотношений между органом местного самоуправления и населением муниципального образования, гражданином, отношений, способствующих достижению общественно значимых интересов каждого члена общества в демократическом правовом государстве. Такой подход к муниципальной службе позволяет осознать особенность правоотношений в сфере местного самоуправления. Именно в таком контексте понимается и развивается муниципальная служба в большинстве развитых демократических государств.

Рассматривая сущность службы, прежде всего нужно обратить внимание на то, что сам этот термин многозначен. В современном словаре русского языка содержатся шесть его определений. Так, с одной стороны службами именуется многие органы государственной исполнительной, с другой – под службой понимается деятельность отдельных категорий граждан.

Так, С.И. Ожегов определяет службу как работу, занятия служащего, а также место его работы. Вполне логично, что служащий тогда «это лицо, работающее по найму в различных областях умственного труда, а служить – значит нести, исполнять службу; делать что-нибудь для кого-нибудь, выполнять чью-нибудь волю, приказание, направлять свою деятельность на чью-либо пользу» [2, с. 223].

Другие авторы характеризуют службу как: «профессиональную деятельность определенного контингента – служащих – по организации исполнения и практической реализации полномочий государственных структур». Служба, в обобщенном понимании, рассматривается как один из видов оплачиваемой профессиональной деятельности людей, в которой заинтересовано общество. С таким подходом согласен и Ю.Н. Стариков, который подчеркивает, что служба является одним из видов целенаправленной деятельности человека, общества и государства [3, с. 139]. Допустимым, помимо этого, выглядит понимание службы в «узком смысле», уже как «порядке и условиях прохождения службы в государственных и муниципальных органах, правилах поведения служащих, их обязанностях и правах, требованиях, предъявляемых к государственным и муниципальным служащим».

Таким образом, понятие службы можно определить как социальной общепольной деятельности. По мнению Д.Н. Бахраха, она состоит в управлении, обслуживании его (делопроизводственном, техническом и др.) или социально-культурном обслуживании людей [4].

В широком смысле термин «муниципальная служба» обозначает совокупность людей, находящихся на службе муниципальных образований (органов и учреждений – юридических лиц публичного права), в узком смысле – сотрудников аппарата органов местного самоуправления, наделенных соответствующим статусом. В законодательстве Российской Федерации под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на муниципальных должностях, не являющихся выборными. Данное определение конкретизирует понятие муниципальной должности [5].

Муниципальную служебную деятельность можно отнести к категории «социальное управление», которая рассматривается как процесс целенаправленного воздействия особой группы работников –

управляющих на социальные процессы, коллективы, классы для достижения поставленных целей. Основным и начальным элементом этого вида деятельности, как и любой другой управленческой деятельности, является определение цели управления – желаемого, возможного и необходимого состояния системы, которое должно быть достигнуто.

Принципы муниципальной службы – это отправные и основные начала, руководящие идеи и требования, лежащие в основе формирования и функционирования муниципальной службы. По мнению В.С. Нечипоренко «принцип представляет собой исходное положение, основополагающую идею, объективную закономерность развития муниципальной службы, направление реализации ее целей и функций». Как отмечает Р.З. Лившиц: «Принципы охватывают всю правовую идею и придают ей логичность, последовательность, сбалансированность, освобождая от конкретики и частностей». Российские правоведы, такие как Батычко В.Т., Кутафин О.Е., выделяют следующие принципы муниципальной службы: приоритет прав и свобод человека и гражданина; равный доступ граждан, владеющих государственным языком к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего; профессионализм и компетентность муниципальных служащих; стабильность муниципальной службы; доступность информации о деятельности муниципальных служащих; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы; правовая и социальная защищенность муниципальных служащих; ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; внепартийность муниципальной службы [1].

Муниципальная служба как специфический вид деятельности обладает определенными чертами [6, с. 45].

Во-первых, она носит прикладной характер - предназначена для реализации целей и функций местного самоуправления. Ее можно представить как совокупность выработанных людьми навыков, умений, способов, средств и действий человека в сфере управления.

Во-вторых, отличается интеллектуальным содержанием. Это качество двояко проявляется: с одной стороны – выработка решения и его реализация невозможно без интеллектуальной деятельности должностных лиц органов местного самоуправления, с другой стороны – требует того же от управляемого объекта – людей, осознания ими управленческого воздействия. Помимо этого, главный смысл управленческой деятельности заключается в получении нового качества управляемого процесса, что невозможно без умственных, творческих усилий [1].

В-третьих, информационность. В своей основе управленческая деятельность во многом связана с поиском и обработкой огромного массива информации, на основе которого принимаются управленческие решения. В современных условиях поток информации возрос во много раз, поэтому приемы работы муниципальных служащих с информацией должны постоянно совершенствоваться, вырабатываться новые приемы и способы, новые технические средства программы и системы обработки информации. От качества информации, ее достоверности зависит эффективность принимаемых решений и в целом решение задач в интересах населения муниципального образования.

В-четвертых, социально-психологический характер с выраженным проявлением воли. Специфика муниципальной службы связана с постоянным выполнением обязательных определенных действий, подчинения и исполнения, работы в определенном коллективе, требует подчинения собственного «Я» исполнению должности, напряжения личных качеств и согласования своих действий с целями местного самоуправления.

В-пятых, коллективность. Управленческая деятельность всегда осуществляется в коллективе, предполагает взаимодействие одних коллективов с другими, как внутри управляющего субъекта, так и с коллективами объектов управленческого воздействия, социальными группами и т.п. Формальное построение органа местного самоуправления по подразделениям и должностям создает только логическую схему для упорядочивания коллективного труда многих. Чем выше согласованность отдельных звеньев управленческой системы, отдельных должностных лиц между собой, тем эффективность местного самоуправления выше [1].

Управленческая деятельность органов местного самоуправления и его должностных лиц включает многие компоненты: людей, информацию, технические средства и др. Только сбалансированное введение в действие всех элементов управления придает ему рациональность и эффективность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тема – 16 «Муниципальная служба и муниципальный служащий» [Электронный ресурс] // Webarhimed. – Режим доступа: <http://www.webarhimed.ru/page-605.html>. – Дата доступа: 02.09.2015.

2. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под научн. ред. Н.Ю. Шведовой – Москва, 1997. – 306 с.
3. Служебное право : учебник / Ю.Н. Стариков – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
4. Бахрах, Д.Н. Административное право : учеб. для вузов. – М., 1996. – 355 с.
5. Батычко, В. Муниципальная служба : конспект лекций [Электронный ресурс] / В. Батычко // Муниципальное право. – Режим доступа: http://www.aup.ru/books/m234/7_1.htm. – Дата доступа: 02.09.2015.
6. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001. – 435 с.

УДК 342.571

ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА В РАЗЛИЧНЫХ СИСТЕМАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А.С. РУДИС

(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)

Исследуются особенности правового статуса главы муниципального образования. На примерах Соединенных Штатов Америки, Франции, Германии и Республики Беларусь рассматривается специфика полномочий, порядка избрания и смещения с должности глав муниципальных образований. Освещается вопрос о правовом положении местных Советов депутатов Республики Беларусь, особенностях правового статуса председателя Совета депутатов.

Глава муниципального образования – это высшее должностное лицо самоуправляющейся единицы, наделенное уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Он является обладателем организационно-распорядительных или исполнительно-распорядительных полномочий (если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию) по организации деятельности представительного органа или по решению вопросов местного значения. В структуре любой модели муниципальной власти глава самоуправляющейся территории играет ведущую роль. Такое высокое положение главы гарантируется ему законом, который устанавливает его полномочия, и поддерживается общественным мнением, всегда склонным персонифицировать власть.

В разных странах глава муниципального образования называется по-разному: во Франции – мэром, префектом; в Федеративной Республике Германия в зависимости от типа общин муниципального образования – бургомистр, обер-бургомистр; в США – мэр, управляющий (менеджер); в Великобритании – председатель, мэр, главный администратор, лорд.

В Федеративной Республике Германия глава муниципального образования избирается населением путем прямых всеобщих выборов. В этой стране очень развито делегирование полномочий исполнительной власти. Практически во всех случаях делегирование происходит в пользу главы исполнительной власти, соответственно, совет общины не имеет никакого отношения к выполнению этих полномочий и контролю за ними. Можно привести следующие примеры делегированных полномочий: ведение статистики, организация выборов, осуществление контроля за пребыванием иностранцев, управление дорожным движением, контроль за состоянием гигиены и ветеринарии, контроль за качеством продовольственных товаров, санитарный контроль за ресторанами и барами [1]. Бургомистры могут быть отстранены от должности одним из двух способов: политическим путем – посредством отзыва избирателями либо выражения вотума недоверия представительным органом. А также в порядке дисциплинарного производства, проведенного органом государственного надзора за местным самоуправлением в связи с возбуждением или завершением уголовного преследования. В дополнение к выше названным способам законодательство ряда федеральных земель предусматривает для исключительных случаев в качестве крайней меры (*ultima ratio*) отстранение бургомистра как меру государственного надзора.

Более чем в 50 % городов США система органов власти построена на основе модели «Совет-мэр» [2]. При данной модели мэр избирается путем прямых выборов, чаще всего сроком на 4–5 лет. Он имеет право обращаться с посланиями к муниципальному Совету, определяя содержание местного нормотворчества, вправе присутствовать на заседаниях Совета и выдвигать свои предложения по решению тех или иных проблем. Большинство мэров обладает правом вето, которое является эффективным средством проведения определенной политики [2]. Известны случаи, когда лишь угроза применения вето заставляла муниципальный Совет прислушиваться к мнению мэра по спорному вопросу и даже не ставить его на голосование. Также, к функциям мэра относится обеспечение законности и правопорядка на территории муниципалитета. Если формальные полномочия мэра в этой сфере и не предусмотрены, традиционно мэр осуществляет контроль за деятельностью местной полиции. В некоторых муниципалитетах мэр обладает правом освобождать от ответственности за нарушения местных нормативных актов (но не законов штата) [2]. Практически мэр в системе отношений с муниципальным Советом является более сильной фигу-