

УДК 342.2

**КОНЦЕПЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА
(НА ПРИМЕРЕ ЛИТОВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

Е. Е. Подкопаева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 апреля 2013 г.

Аннотация: *статья освещает вопросы правового регулирования института муниципальной службы в Российской Федерации, Европейском союзе, в частности в Литовской Республике. Проводится сравнительно-правовой анализ понятия «муниципальная служба», раскрывается содержание основных принципов муниципальной службы в России и Литве.*

Ключевые слова: *система права, местное самоуправление, правовой институт, муниципальная служба, публичная служба, принципы муниципальной службы.*

Abstract: *the article considers problems of legal regulation of municipal service in the Russian Federation, European Union and particularly in the Republic of Lithuania, gives the comparative and legal analysis of concept of municipal service, contents of the basic principles of municipal service in Russia and Lithuania.*

Key words: *system of law, local government, legal institute, municipal service, public service, principles of municipal service.*

Российская Федерация, не являясь членом Европейского союза, во многих областях взаимодействует с его странами-членами, в том числе в некоторых случаях заимствует отдельные идеи и нормы как права Евросоюза, так и отдельных государств, входящих в его состав. Тем не менее системы права Российской Федерации и Европейского союза различны, поэтому европейский опыт не может быть полностью использован российским правовым институтом. Любые правовые нормы, обычаи и традиции, позиции из практики Европейского суда по правам человека должны быть адаптированы к особенностям российской правовой системы, соответствовать ее принципам.

Специфика правового регулирования института муниципальной службы Российской Федерации, в первую очередь, обусловлена территориальным фактором. По состоянию на 24 июля 2013 г., согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации, в России насчитывается 23 703 муниципальных образования¹. Европейский союз объединяет 28 государств-членов², каждое из которых имеет свои муниципалитеты. К примеру, в Литовской Республике создано 60 муниципалитетов³. В свя-

141

¹ URL: http://zakon.scli.ru/ru/analytics_statistics/report_forms/form_report_new/

² URL: http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_en.htm

³ См.: *Ермасова Н.* Государственные и муниципальные финансы : теория и практика в России и зарубежных странах. URL: http://bookzie.com/book_1454.html

зи с этим местное самоуправление в целом и муниципальная служба в частности нуждаются в комплексном регламентировании на федеральном уровне в России и на уровне права Евросоюза. Безусловно, правовое регулирование муниципальной службы в каждом государстве, в каждом муниципальном образовании различается, в том числе в силу наличия собственных муниципальных правовых актов. Тем не менее оно должно базироваться на единых принципах, которыми выступают фундаментальные (конституционные), а также принципы, закрепленные в законах о местном самоуправлении или непосредственно в отраслевых законах о муниципальной службе⁴.

Для проведения сравнительно-правового анализа института муниципальной службы в России и странах Европейского союза была выбрана Литовская Республика. Ее правовой опыт в части регулирования муниципальной службы интересен тем, что ранее Литва входила в состав Советского Союза, а ныне является членом Европейского союза. На ее примере можно проследить изменения в регламентировании основных правовых институтов, а также учесть полезный опыт подобных правовых изменений.

В России вопросы муниципальной службы регулируются Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон № 25-ФЗ)⁵. Согласно данному закону предметом регулирования являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, а также граждан иностранных государств – участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, с прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих. Согласно с ч. 1 ст. 2 Закона № 25-ФЗ муниципальная служба представляет собой профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Современные отечественные доктринальные источники муниципального права указывают, что *служба может считаться муниципальной только при одновременном наличии следующих четырех условий*: 1) профессиональной деятельности соответствующего лица; 2) осуществляется на постоянной основе; 3) предполагает занятие одной из должностей муниципальной службы; 4) должность замещается лишь на основании договора (контракта)⁶.

Основные отличия в правовом регулировании муниципальной службы в российском праве и в праве Евросоюза объясняются различным пониманием данного института. В Европейском союзе под муниципальной

⁴ См.: Бергель Ж.-Л. Общая теория права : пер. с фр. / под общ. ред. В. И. Даниленко. М., 2000. С. 176.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

⁶ См.: Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2009. С. 375.

службой обычно понимаются непосредственно муниципальные услуги и организация предоставления таких услуг, как их процессуальная сторона. Некоторые официальные документы Евросоюза содержат понятие муниципальной службы, когда под муниципальной (публичной) службой понимается «международное публичное обслуживание общественного сектора, предоставляемое публичными администрациями (соответственно каждой национальной публичной администрацией (на любом уровне) или уполномоченным ей органом власти и/или публичными администрациями Евросоюза) как иным публичным администрациям, так и европейским фирмам и гражданам»⁷.

В отличие от законодательства многих стран – членов Евросоюза системы права Российской Федерации и Литовской Республики во многом сходны, в частности каждая из них имеет законодательное закрепление института муниципальной службы. В Литовской Республике институт муниципальной службы с аналогичным российскому законодательству пониманием установлен нормативным правовым актом «Закон Литовской Республики о публичной службе» (№ IX-855 of 23 April 2002) (далее – Закон № IX-855)⁸.

В Законе № IX-855 используется термин «публичная служба», что соответствует общим положениям права Европейского союза. В соответствии со ст. 2 Закона № IX-855 муниципальная служба в Литовской Республике является частью публичной службы. Из этой же статьи вытекает понятие муниципальной службы в Литве: это совокупность правовых отношений по выполнению муниципальными служащими обязанностей, возложенных на них.

В российской юридической литературе выделяют два подхода в понимании муниципальной службы: муниципальная служба как вид публичной службы и муниципальная служба как самостоятельный вид службы, не входящий в систему публичной службы.

Наиболее распространенным является первый подход в понимании муниципальной службы как вида публичной службы. В обоснование настоящего подхода была положена классификация служебной деятельности, предложенная профессором Ю. Н. Стариловым еще в 1996 г., т.е. сразу после принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ю. Н. Старилов предложил подразделить все виды служебной деятельности на службу публичную и частную, при этом публичная служба должна включать профессиональную деятельность по исполнению полномочий различных субъектов публичного права федерального, субъект-

⁷ См., например: European Interoperability Framework (EIF) for European public services (European Commission; Bruxelles, le 16.12.2010; COM (2010) 744 final) / пер. с англ. Е. Е. Подкопаевой.

⁸ Republic of Lithuania. Law on Public Service. № IX-855 of 23 April 2002 // Official Gazette, 1999, № 66-2130; 2000, № 75-2270; № 85-2573; № 92-2845; № 102-3213; № 105-3312; № 111-3585; № 111-3586; 2001, № 37-1231; № 63-2278; № 85-2972; № 92-3210, № 111-4024; 2002, № 33-1248, № 38-1362.

ного и муниципального уровней, мотивируя это тем, что при известных различиях оба вида публичной службы (государственную и муниципальную) объединяют общие вопросы: понятие, задачи, функции, виды управления и правовые источники⁹. Сторонниками данной классификации является большинство виднейших ученых. По мнению Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявского, «муниципальная служба в целом должна быть отнесена к публичной службе»¹⁰.

Основная классификация служебной деятельности, в соответствии с которой муниципальная служба является видом публичной службы, получила дальнейшее развитие в трудах других ученых. Так, В. А. Козбаненко констатирует, что «понятие «публичная служба» является более емким, объединяющим не только государственную и муниципальную службы, но и другие виды служебной деятельности в публичных организациях, учреждениях. К таким служащим относятся лица, находящиеся на публичной службе или на службе у юридического лица публичного права. Публичная служба включает в себя профессиональную деятельность по исполнению полномочий различных субъектов права: федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и образуемых ими органов, а также публичных объединений, фондов, учреждений, организаций и т.п. Тогда в зависимости от природы и характера правового отношения в системе публичной гражданской служебной деятельности можно выделить государственно-служебное и муниципально-служебное отношения (публичное право, административное право), отличные от частноправового трудового отношения (частное право, трудовое право)»¹¹.

Сторонники второго подхода основывают свою позицию на положениях Конституции Российской Федерации о государственном устройстве и отождествлении понятий «государственная» и «публичная служба». В Российской Федерации органы местного самоуправления, согласно ст. 12 Конституции РФ, не входят в систему органов государственной власти и, следовательно, законодательство Российской Федерации не позволяет отнести муниципальную службу к государственной (публичной) службе¹². Статья 120 Конституции Литовской Республики также устанавливает самостоятельность местного самоуправления, однако литовское законодательство исходит из единства публичной (государственной) и муниципальной службы.

⁹ См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право : учебник. М., 1996. С. 129.

¹⁰ *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Служебное право : учеб. для юридических вузов. М., 2003. С. 16.

¹¹ *Козбаненко В. А.* Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих : общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3.

¹² См., например: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. М., 2002 ; *Братановский С. Н., Епифанов А. Е., Санев В. А.* Проблемы совершенствования муниципальной службы в России. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Современное научное понимание муниципальной службы в Российской Федерации в целом соответствует принятому подходу в большинстве стран мира. В западных странах публичной считается служба:

- а) в управленческом государственном аппарате;
- б) в органах местного самоуправления;
- в) в государственных учреждениях и предприятиях (почта, железные дороги и др.)¹³.

Понимание муниципальной службы как публичного правового института не ограничивается законодательным закреплением понятий «муниципальная служба» или «публичная служба». В регламентировании института муниципальной службы важное значение имеют его правовые принципы.

Согласно основному подходу, сложившемуся в российской юридической науке, все принципы муниципальной службы делятся на две группы: принципы функционирования и организационные принципы муниципальной службы¹⁴.

К принципам функционирования муниципальной службы в Российской Федерации можно отнести следующие:

1) принцип верховенства Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при осуществлении муниципальной службы (ст. 15 Конституции РФ, ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»);

2) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 17, 18 Конституции РФ, п. 1 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»);

3) принцип самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий (ст. 12 Конституции РФ, ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

4) принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих (п. 3 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»);

5) принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей (п. 9 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»);

6) принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих (п. 8 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»);

7) принцип стабильности муниципальной службы (п. 4 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»);

¹³ См.: Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М., 2003. С. 92.

¹⁴ См., например: Чихладзе Л. Т., Ежеский Д. О. Муниципальная служба в Российской Федерации : учеб. пособие для студентов высших учебных заведений. Ростов н/Д., 2009. С. 34.

8) принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих (п. 5 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»);

9) принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами (п. 6 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Организационными принципами муниципальной службы являются:

1) принцип организационной обособленности (ст. 12, 132 Конституции Российской Федерации);

2) принцип равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой (п. 2 и 3 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»);

3) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы (п. 7 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»);

4) внепартийность муниципальной службы (п. 10 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Как видно из представленной классификации, основное внимание российский законодатель уделил принципам функционирования муниципальной службы, что объясняется спецификой понятия муниципальной службы, данного в ст. 2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ.

Отличительная особенность законодательства Литовской Республики о публичной службе состоит в том, что оно закрепляет не принципы организации и функционирования публичной службы, а этические принципы публичной службы и публичных служащих. Настоящий подход в литовском законодательстве полностью отражает специфику права Евросоюза в рассматриваемой области.

В силу ч. 1 ст. 3 Закона Литовской Республики № IX-855 публичная служба в Литовской Республике должна быть основана на принципах верховенства закона, равенства, верности, политической нейтральности, прозрачности, ответственности за принимаемые решения, а также карьерного роста¹⁵.

Для проведения сравнительно-правового анализа принципов муниципальной службы в Российской Федерации и Литовской Республике предлагаем представить их в виде следующих таблиц.

Из данных сравнительного анализа видно, что, несмотря на то что принципы публичной службы названы в Законе Литовской Республики № IX-855 как «этические», они отражают также и организационные начала, и основы функционирования публичной службы в Литве. Акцентиро-

¹⁵ Republic of Lithuania. Law on Public Service. № IX-855 of 23 April 2002 // Official Gazette, 1999, № 66-2130; 2000, № 75-2270; № 85-2573; № 92-2845; № 102-3213; № 105-3312; № 111-3585; № 111-3586; 2001, № 37-1231; № 63-2278; № 85-2972; № 92-3210, № 111-4024; 2002, № 33-1248, № 38-1362 / пер. с англ. Е. Е. Подкопаевой.

Т а б л и ц а 1

*Общие принципы муниципальной службы в Российской Федерации
и Литовской Республике*

Россия	Литва
Приоритет прав и свобод человека и гражданина	Верховенство закона; уважение к человеку и государству
Профессионализм и компетентность муниципальных служащих	Примерность (надлежащее исполнение своих обязанностей, совершенствование, честность, терпимость, уважительное отношение и организованность)
Доступность информации о деятельности муниципальных служащих	Гласность (гласность принятых решений и действий, объяснение причин принятия решений, ограничение информации только в общественных интересах)
Ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей	Ответственность (государственный служащий должен нести личную ответственность за свои решения и отвечать за них перед обществом)
Внепартийность муниципальной службы	Политическая нейтральность

Т а б л и ц а 2

*Отличия в принципах муниципальной службы в Российской Федерации
и Литовской Республике*

Россия	Литва
1	2
Равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, 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 других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего	Справедливость (государственный служащий в равной степени должен служить всем жителям, независимо от их национальности, расы, пола, языка, происхождения, социального положения, религиозных верований и политических взглядов, быть справедливым при работе с запросами, не злоупотреблять властью и полномочиями, возложенными на него)
Стабильность муниципальной службы	Бескорыстность (соблюдение публичных интересов, использование вверенной собственности и официальной информации только во благо общественности, исключение личного интереса при выполнении обязанностей)

1	2
Взаимодействие с общественными объединениями и гражданами	Порядочность (безупречное поведение, неподкупность, отказ от подарков или услуг, исключительных привилегий и концессий от лиц или организаций, которые могут оказать влияние на исполнение обязанностей)
Единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы	Беспристрастность (государственный служащий должен быть объективным и избегать личного отношения при принятии решений)
Правовая и социальная защищенность муниципальных служащих	Карьерный рост

вание литовским законодателем внимания на этической составляющей принципов публичной службы связано с вхождением Литовской Республики в состав Евросоюза и заимствованием основ права Евросоюза при регулировании публичной служебной деятельности.

В 2000 г. в Литве произошла административно-территориальная реформа самоуправлений (Закон Литовской Республики от 19 декабря 1999 г., вступил в силу с 2000 г.). В результате реформы общее количество самоуправлений увеличилось до 60 (с 56 – Закон Литовской Республики от 19 июля 1994 г.), некоторые самоуправления сменили также название и статус. Самоуправление Литвы условно можно разделить на три группы: районные (43), городские (7), вновь образованные (10). С тех пор значительных изменений в сфере местного самоуправления Литвы не происходило. Настоящее обстоятельство свидетельствует о стабильности сложившихся правовых отношений на муниципальном уровне в Литовской Республике.

Таким образом, для совершенствования правового регулирования и реального функционирования муниципальной службы в России в концепции института муниципальной службы предлагается использовать не только принципы организации и функционирования, но и принципы «этические», установление которых на законодательном уровне характерно для права Евросоюза в целом и отдельных его стран-членов в частности.

Воронежский государственный университет

Подкопаева Е. Е., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: altavista_88@mail.ru

Тел.: 8-908-131-85-98

Voronezh State University

Rodkopaeva E. E., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: altavista_88@mail.ru

Tel.: 8-908-131-85-98