

Серия «Актуальные юридические исследования»

Т.Э. Каллагов, С.М. Петров

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Под редакцией
доктора юридических наук, профессора С.М. Петрова*

Москва – 2008

УДК 352.075
ББК 67.401
К 35

Каллагов Т.Э., Петров С.М. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации / Под ред. д.ю.н., проф. С.М. Петрова. Научное издание. — М.: ЮРКОМПАНИ, 2009. — 144 с. — (Серия «Актуальные юридические исследования»).

ISBN 978-5-91677-054-4

К 35 Настоящее издание посвящено анализу современного законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации. Муниципальная служба рассматривается в органической связи со всей системой публичной службы в стране и, особенно, со службой государственной. Показаны противоречия, возникающие в силу того, что правовое регулирование муниципальной службы осуществляется трудовым правом, тогда как регулирование государственной службы — административным. В работе намечены пути разрешения этого противоречия, сформулированы предложения об изменении федерального законодательства о государственной и муниципальной службе.

Издание адресовано сотрудникам органов государственной власти и местного самоуправления, научным работникам, студентам и аспирантам, обучающимся по государственно-правовой специальности, а также всем гражданам, интересующимся проблемами муниципальной и государственной службы в России.

Материал подготовлен с использованием
СПС ГАРАНТ (www.garant.ru)

УДК 352.075
ББК 67.401

ISBN 978-5-91677-054-4

© ООО «ЮРКОМПАНИ», 2008

Содержание

Введение

Глава I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- § 1. Муниципальная служба как разновидность публичной службы
- § 2. Особенности правового регулирования муниципальной службы

Глава II. ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

- § 1. Стадии и условия прохождения муниципальной службы
- § 2. Организационные основы муниципальной службы

Глава III. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- § 1. Укрепление административно-правовых основ муниципальной службы
- § 2. Совершенствование организации муниципальной службы

Заключение

Литература

Введение

Принятие Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹ произошло в русле радикального обновления всей базы законодательства о государственной и муниципальной службе, ставшего одним из центральных аспектов административной реформы. В 2003 г. был принят новый рамочный Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»². Данный Закон заменил не оправдавший себя в новых условиях устойчивого позитивного развития страны Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»³.

Давая ему такую оценку, напомним, что к моменту принятия нового Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ началась административная реформа. Ее главными целями было создание эффективного государственного аппарата, способного устранить негативные тенденции, накопившиеся в обществе и государстве в так называемые лихие 90-е годы. В это время революционный слом прежних управленческих структур Советского Союза привел к потере управляемости и

¹ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

² СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

³ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

разрушению основ эффективного государственного управления страной.

Тем не менее надо отдать должное и тому, что было сделано во время действия Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Именно он послужил исходным импульсом и основой создания первой модели гражданской государственной службы Российской Федерации, а также образцом для появления и развития законодательства о муниципальной службе. При этом именно в Федеральном законе № 119-ФЗ впервые был установлен принцип единства государственной и муниципальной службы, а также разделение самой государственной службы на федеральную и государственную службу субъектов Российской Федерации.

При этом не следует забывать, что в Советском Союзе государственная служба существовала скорее доктринально, в трудах ученых, прежде всего юристов-государствоведов, экономистов и философов, занимавшихся вопросами управления. Реального законодательства и организационно оформленного института муниципальной службы в то время не было. Стройная система взаимосвязанной военной и гражданской службы, выстроенная в России начиная с реформ Петра I, была упразднена сразу же после Октябрьской революции 1917 г. Практические шаги в ее воссоздании были предприняты лишь в военных и военизированных структурах, где существовали специальные режимы службы, которые ни в коей мере не сводились к действовавшему трудовому законодательству.

Таким образом, именно Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» положил начало развитию всех компонентов государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации, которая получила правовое оформление несколько позднее: 8 января 1998 г. был принят Федеральный закон № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы

в Российской Федерации»¹. Как уже отмечалось, моделью для него послужило законодательство о государственной службе с учетом особенностей действовавшего в то время законодательства о местном самоуправлении.

Таким образом, с середины 90-х годов до 2003 г. в Российской Федерации складывалась и развивалась определенная система государственной и схожей с ней муниципальной службы, состоявшей из трех компонентов: федеральная государственная служба, государственная служба субъектов Российской Федерации и муниципальная служба. Реализованная в ней модель служебных отношений в целом отвечала требованиям того уровня развития новой российской государственности, который сложился в труднейшие годы начальных преобразований общества и государства на началах демократии и правового государства, с опорой на Конституцию России 1993 г.

Между тем реформы шли противоречиво, в государственном аппарате и муниципальных образованиях развились массовые негативные тенденции, выражавшиеся в общей неэффективности властных структур, развитии коррупции. Ответом на это стали резкие кадровые изменения, начало административной реформы, стремление к выстраиванию жесткой властной вертикали, развитие контрольных и надзорных органов, ужесточение контроля над деятельностью государственных и муниципальных служащих на всех уровнях власти, в том числе, со стороны правоохранительных органов.

Недостатки действовавшей модели государственной и муниципальной службы привели к необходимости их реформирования на основе ужесточения режима всех видов службы и смещения акцентов в регулировании служебных отношений с трудового на административное право.

То же самое ожидалось и от нового законодательства о муниципальной службе, тем более, что для этого были все

¹ СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

основания. Некоторые наиболее важные и злободневные проблемы стали предметом разрешения в рамках национальных проектов, однако о комплексном устранении остальных, при том уровне муниципального управления, который существует ныне, говорить не приходится. Кадры муниципальных служащих чаще всего не удастся укомплектовать лицами с должной квалификацией и профессиональной подготовкой. Поэтому кризисные тенденции продолжают развиваться в сфере муниципальной власти, на которую возлагались большие надежды в начале российских реформ 90-х годов. Однако регулирующие возможности рынка и общественной самостоятельности были тогда явно переоценены, а деструктивные тенденции слабого управления, напротив, остались в тени реформаторских устремлений.

Поэтому ожидания от принятия нового федерального закона о муниципальной службе были весьма велики. Тем не менее Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ лишь привел законодательство о муниципальной службе в соответствие с изменениями последних лет, которые произошли в законодательстве о местном самоуправлении.

Что же касается самой муниципальной службы, то в силе осталась прежняя, основанная на нормах трудового права модель служебных отношений со слабым режимом, который лишь частично был связан с требованиями Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в части обеспечения единства требований на государственной и муниципальной службе. Однако на вопрос о том, чем будет обеспечиваться это единство, новый Федеральный закон ответа не дал. Поэтому ожидать улучшения качества муниципального управления, повышения уровня жизни проживающего в муниципальных образованиях населения, а также общего экономического роста при таком подходе вряд ли приходится.

Новый режим муниципальной службы должным образом пока не исследован в научной плане и находится в стадии

проработки в органах государственной власти субъектов Федерации, которым предстоит принять для него обновленную законодательную базу. Причем отсутствует достаточное число работ, в которых предметом анализа является поиск путей совершенствования недавно принятого Закона и обеспечения его действительного единства с государственной службой.

Глава I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Муниципальная служба как разновидность публичной службы

В современной России муниципальная служба возникла и развивалась в общем русле совершенствования всей системы публичной службы¹, прежде всего службы государственной². При этом модель местного самоуправления, которая со временем укореняется в современной жизни, во многих отношениях является собирательной, как и представления о муниципальной службе, которые в той или иной мере трансформируются с развитием институтов муниципальной власти. В этой связи не лишне обратить внимание на самые заметные в истории модели местного самоуправления, которые в различной степени используются в современной российской действительности.

Особую роль играет взаимоотношение местного самоуправления и государственного управления. Специально под-

¹ См.: Стариков Ю.Н. К вопросу о публично-правовом характере института государственной службы // Правоведение. 1997. № 1. С. 17–33.

² См.: Бачило И.Л. Еще раз о сути административной реформы в России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая правовая культура, 2003. С. 13–24.

Каллагов Таймураз Эльбрусович
Петров Семен Михайлович

**Правовое регулирование муниципальной службы
в Российской Федерации**

/ Под ред. д.ю.н., проф. С.М. Петрова.

Научное издание.

Литературный редактор Е.Н. Петрова
Компьютерная верстка Г.Ю. Ефимова
Дизайн обложки А.А. Черкасов

ООО «Издательство «ЮРКОМПАНИ»
www.law-books.ru E-mail: mail@law-books.ru
Тел. 920-14-50.

Подписано в печать с готовых монтажей 10.09.2008 г.
Формат 60х90/16. Печать офсетная. Бумага тип. Усл. печ. л. 9,0.
Тираж 1000 экз. Заказ № ____.

Отпечатано в ОАО «Орехово-Зуевская типография»
г. Орехово-Зуево, Моск. обл., ул. Дзержинского, д. 1.
E-mail: tipografiya-oz@rambler.ru