

УДК 331.2

Понятие института муниципальной службы и его правовые основы

Лапицкая Анна Валерьевна, магистрант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, anya_lapitskaya@mail.ru

Статья посвящена рассмотрению института муниципальной службы в Российской Федерации и анализу законодательной базы, регулирующей отношения, связанные с ее прохождением. Эффективность муниципальной службы во многом определяется слаженной и профессиональной работой управленческой структуры. Важную роль в этом процессе играют как уровень развития законодательства, так и принципы организации и функционирования данного института.

Ключевые слова: муниципальная служба, местное самоуправление, органы местного самоуправления, должность муниципальной службы, муниципальный служащий.

Институт муниципальной службы в Российской Федерации играет ключевую роль в организации и функционировании местного самоуправления, обеспечивая эффективное управление на уровне муниципальных образований. В условиях современных экономических и социальных изменений данный институт приобретает все большее значение для реализации государственных функций и удовлетворения потребностей граждан.

Институт муниципальной службы представляет собой систему правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе организации и функционирования муниципальной службы, определения статуса муниципальных служащих, предоставления гарантий и процедур их реализации. Кроме того, он охватывает механизмы прохождения муниципальной службы [5].

Муниципальная служба является неотъемлемой частью системы государственного управления Российской Федерации, играя важную роль в реализации конституционного права граждан на местное самоуправление. От эффективности и профессионализма муниципальных служащих во многом зависит качество жизни населения, социально-экономическое развитие территорий и уровень доверия граждан к власти [3, с. 2].

Институт муниципальной службы регулируется рядом нормативных актов, среди которых ключевыми являются:

1. Конституция Российской Федерации: ст. 132 закрепляет право граждан на осуществление местного самоуправления и устанавливает основы для формирования и функционирования муниципальной службы [1].

2. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»: основной нормативный акт, определяющий порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения, права и обязанности муниципальных служащих, а также гарантии их деятельности.

3. Законодательство субъектов Российской Федерации: субъекты РФ вправе принимать собственные нормативные акты, конкретизирующие положения федерального законодательства с учетом региональных особенностей.

Муниципальная служба — это профессиональная деятельность граждан, осуществляемая на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) (ст. 2 Федерального закона N 25-ФЗ) [2]. Опираясь на данное определение, можно выделить следующие ключевые признаки муниципальной службы:

1. Профессиональный характер. Муниципальный служащий обязан обладать определенными знаниями, навыками и квалификацией, что подразумевает установление соответствующих

требований к уровню образования, стажу работы и профессиональной подготовке.

2. Осуществление на постоянной основе. Должности муниципальной службы должны быть включены в реестр должностей муниципальной службы и закреплены в штатном расписании соответствующего органа местного самоуправления. Это обеспечивает стабильность и непрерывность функционирования муниципальных структур.

3. Субъекты муниципальной службы. К муниципальной службе допускаются граждане Российской Федерации, а также иностранные граждане в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации. Это отражает открытость муниципальной службы для определенных категорий лиц при соблюдении установленных условий.

4. Место осуществления деятельности. Муниципальная служба осуществляется исключительно в органах местного самоуправления. При этом работники муниципальных учреждений и предприятий, а также лица, обеспечивающие техническую поддержку деятельности органов местного самоуправления, не относятся к категории муниципальных служащих.

5. Заключение трудового договора. Замещение должности муниципальной службы происходит на основании трудового договора, который регулирует права, обязанности и ответственность сторон. Это подчеркивает договорной характер отношений между служащим и органом местного самоуправления.

6. Неизбирательный характер. Должности муниципальной службы не являются выборными. Это означает, что их замещение происходит в результате назначения или конкурсного отбора, а не путем голосования или иных форм избрания.

Основные принципы деятельности муниципальной службы закреплены в ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»:

Верховенство Конституции РФ и федеральных законов — муниципальные служащие обязаны строго соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, а также законодательство субъектов РФ.

Приоритет прав и свобод человека и гражданина — деятельность муниципальных служащих должна быть направлена на защиту и обеспечение прав и свобод граждан.

Муниципальные служащие должны демонстрировать профессионализм и компетентность, обладая необходимыми знаниями, навыками и опытом для эффективного выполнения своих должностных обязанностей.

Открытость и доступность — деятельность муниципальной

службы должна быть прозрачной, а информация о ее работе доступной для граждан.

Ответственность за свои действия — муниципальные служащие несут ответственность за ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Внепартийность — муниципальная служба не должна использоваться в качестве инструмента политической борьбы.

Равенство доступа — все граждане имеют равное право поступления на муниципальную службу, независимо от расы, национальности, пола, социального происхождения, имущественного положения и других факторов [2].

Муниципальная служба как институт права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения, связанные с организацией муниципальной службы и деятельностью муниципальных служащих. Эти нормы реализуют положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законодательства субъектов РФ и муниципальных образований, формируя правовую основу муниципальной службы.

С точки зрения системы местного самоуправления, муниципальная служба начинается с момента введения соответствующей должности. В этом контексте можно выделить несколько ключевых характеристик, которые определяют ее сущность и роль:

1. Реализация полномочий органов местного самоуправления. Муниципальная служба играет важную роль в обеспечении выполнения функций и задач, возложенных на органы местного самоуправления. Она способствует эффективному осуществлению их полномочий, направленных на решение вопросов местного значения.

2. Организационная форма деятельности. Муниципальная служба представляет собой организационный механизм, который обеспечивает формирование штатов органов местного самоуправления и регулирование деятельности муниципальных служащих. Это включает разработку должностных инструкций, установление квалификационных требований, а также создание условий для профессионального роста и развития сотрудников.

3. Практическая реализация задач и полномочий. Основное содержание работы муниципальных служащих заключается в практическом выполнении задач, связанных с обеспечением жизнедеятельности муниципального образования. Это включает управление местными ресурсами, предоставление услуг населению, а также участие в разработке и реализации местных программ и проектов.

Анализируя гл. 2 Федерального закона «О муниципальной службе», можно выделить специфические особенности данного института:

Муниципальные должности — муниципальные служащие занимают должности, классифицируемые по категориям и группам в зависимости от выполняемых функций и уровня ответственности.

Разнообразие функций — муниципальная служба охватывает широкий спектр направлений, включая благоустройство, ЖКХ, образование, здравоохранение, культуру, социальную защиту и другие сферы.

Близость к населению — муниципальные служащие работают в непосредственном контакте с гражданами, что требует от них развитых коммуникативных навыков и способности находить общий язык с населением.

Зависимость от местных условий — эффективность муниципальной службы определяется местными особенностями и потребностями населения.

В ст. 5 Федерального закона «О муниципальной службе» подчеркивается взаимосвязь муниципальной и государственной гражданской службы.

В Российской Федерации эта взаимосвязь представляет собой сложный и многогранный процесс, требующий анализа их общих черт и различий.

Оба института являются важными элементами публичного управления, но функционируют на разных уровнях и обладают собственными особенностями. Государственная гражданская служба ориентирована на реализацию функций федеральных и региональных органов власти, в то время как муниципальная служба направлена на обеспечение эффективного управления в рамках местного самоуправления [4, с. 2].

К общим чертам муниципальной службы и государственной гражданской службы можно отнести:

1. Главная общая черта — единая цель, заключающаяся в служении обществу. Основная деятельность государственной гражданской службы и муниципальной службы направлена на обеспечение эффективного функционирования органов власти и удовлетворение потребностей населения. Оба этих института работают в интересах граждан, предоставляя им услуги и реализуя государственную политику.

2. Нормативное регулирование. Оба вида службы регулируются федеральным законодательством, хотя и разными законами (Федеральный закон «О муниципальной службе в РФ» и Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ»). Это обеспечивает единство подходов к организации служебной деятельности, правам и обязанностям служащих.

Муниципальная служба и государственная гражданская служба базируются на общих принципах, таких как:

- верховенство Конституции РФ и федеральных законов;
- приоритет прав и свобод человека;
- профессионализм и компетентность;
- ответственность за свои действия;
- внепартийность;
- равный доступ к службе.

Также можно выделить схожесть квалификационных требований: требования к образованию, стажу работы, профессиональным знаниям и навыкам муниципальных и государственных гражданских служащих во многом совпадают. Это позволяет специалистам переходить из одной службы в другую без значительных сложностей [4, с. 3].

Еще одним элементом схожести является деятельность по взаимодействию в рамках реализации государственной политики. Муниципальные служащие являются исполнителями государственной политики на местном уровне. Они реализуют федеральные и региональные программы и проекты, адаптируя их к местным условиям. Таким образом, государственная гражданская служба устанавливает общие рамки и цели, а муниципальная служба обеспечивает их реализацию на местах.

Частое взаимодействие проявляется и в процессе оказания государственных услуг, т. к. многие государственные услуги предоставляются через муниципальные органы власти. В этом процессе муниципальные служащие взаимодействуют с государственными гражданскими служащими, что способствует более эффективному оказанию услуг населению.

Различия между муниципальной и государственной гражданской службами:

1. Уровень управления. Государственная гражданская служба осуществляется на федеральном и региональном уровнях, а муниципальная — на уровне местного самоуправления.

2. Предметы ведения. Государственная гражданская служба занимается вопросами, относящимися к ведению Россий-

ской Федерации и ее субъектов, а муниципальная — вопросами местного значения.

3. Источники финансирования. Государственная гражданская служба финансируется из федерального и региональных бюджетов, а муниципальная — из местных бюджетов.

4. Специфика задач и функций. Муниципальная служба имеет более выраженную ориентацию на решение конкретных проблем местного населения, в то время как государственная гражданская служба сосредоточена на разработке и реализации общей государственной политики.

5. Ответственность. Муниципальные служащие несут ответственность перед населением муниципального образования, а государственные гражданские служащие — перед государством.

6. Отличие в квалификационных требованиях. Хотя требования во многом совпадают, к государственным гражданским служащим, как правило, предъявляются более высокие требования в отношении образования, стажа работы и профессиональных компетенций, поскольку они занимают более высокие должности и принимают решения на более высоком уровне управления.

Вне зависимости от всех перечисленных аспектов взаимосвязь муниципальной и государственной гражданской службы заключа-

ется в их общей цели — служении обществу и обеспечении эффективного функционирования системы публичного управления. Они используют общие принципы, нормативную базу и взаимодействуют в процессе реализации государственной политики. Также они имеют различия, обусловленные уровнем управления, предметами ведения, источниками финансирования и спецификой задач.

Понимание этой взаимосвязи и различий является ключевым для эффективного управления государством и развития местного самоуправления. Совершенствование этих двух институтов публичной службы должно идти параллельно, обеспечивая их эффективное взаимодействие для достижения общих целей [4, с. 5].

Институт муниципальной службы в Российской Федерации — это важный элемент государственного устройства, способствующий реализации прав граждан и обеспечению устойчивого развития местных сообществ. Признание его значимости и готовность к реформированию системы управления на местах — ключевые условия для успешного развития общества и государства в целом [5]. Муниципальная служба остается комплексным и многогранным социально-правовым и финансовым институтом, состоящим из системы правовых норм разных уровней, регламентирующей деятельность служащих.

Примечания

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.02.2025).
2. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.
3. Каллагов Т. Э. Муниципальная служба как институт муниципального права // Образование и право. 2023. N 12. С. 106–110.
4. Старцева О. И. Основы взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы // Вестник науки. 2023. N 5. С. 527–533.
5. Беляева О. В. Проблемные вопросы муниципальной службы в Российской Федерации // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2021. N 4. С. 92–98.

English version

The concept of the municipal service institution and its legal framework

Lapitskaya Anna Valer'evna, master's student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

This article examines the institution of municipal service in the Russian Federation and analyzes the legislative framework governing its administration. The effectiveness of municipal service largely depends on the coordinated and professional operation of the management structure. The level of legislative development, as well as the principles of organization and functioning of this institution, play a crucial role in this process.

Keywords: municipal service, local self-government, local government bodies, municipal service position, municipal employee.