

## ПРАВОВИЙ СТАТУС МУНІЦИПАЛЬНОЇ СЛУЖБИ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Проаналізовано нормативно-правове забезпечення муніципальної служби Російської Федерації, її особливості, розглянуто принципи, соціальні гарантії, взаємозв'язок державної та муніципальної служб.*

*The normatively providing of municipal service of Russian Federation, its feature is analysed, principles, social guarantees, intercommunication of government and municipal services, are considered.*

Розбудова незалежної демократичної держави потребує кардинальних змін не тільки соціальних та економічних відносин, а й вироблення нових ідеологічних підходів для формування позитивного сприйняття народом трансформаційних процесів і реформ, які проводяться в нашій країні. Перехід до європейських стандартів потребує наявності ефективної, гнучкої, пристосованої до нової ситуації сфери муніципальної служби, яка повинна користуватися повагою та підтримкою громадян.

Муніципальна служба, з одного боку – це інститут громадянського суспільства, а з іншої – інститут влади. Тому вона представляє собою соціально організований механізм перетворення повноважень і компетенції місцевого самоврядування у процесі здійснення муніципального управління. Інституційна діяльність муніципальної служби дозволяє забезпечити необхідні потреби територіальної громади в ефективному управлінні та одночасно бути каналом зворотнього зв'язку між суспільством і органами публічної влади.

Функції, які виконує муніципальна служба, обумовлені з одного боку, її соціальним призначенням щодо реалізації муніципального управління, а з другого – пов'язані з організацією реалізації та виконання завдань, проведення в життя рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування [5, с. 312].

Практичне виконання багатьох функцій місцевого самоврядування покладається сьогодні на інститут муніципальних службовців, який знаходиться в Російській Федерації на стадії формування. Однак правова основа цього інституту забезпечена набагато краще, ніж в Україні, тому цей досвід необхідно вивчати.

Зусиллями вітчизняних і російських учених створено певну джерельну базу з досліджень правового статусу муніципальної служби в Російській Федерації. Прикладом цього є роботи, що носять концептуальний характер (С. Вобленко, Н. Вобленко, Т. Говоренкова, В. Козбаненко, А. Руднев). Проблема наукового забезпечення муніципальної служби Російської Федерації присвячено наукові доробки Н. Нижник, С. Дубенко, С. Озірської, Ю. Полянського, В. Чіркина, О. Гапоненка, В. Іванова, С. Мельникова та ін.

Разом з тим, системного аналізу правового статусу муніципальної служби в Російській Федерації після оновлення законодавства, зокрема, після прийняття федеральних законів “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації” від 6 жовтня 2003 р., та “Про муніципальну службу в Російській Федерації” від 2 березня 2007 р., досі не здійснено.

Метою роботи є виявити та дослідити становлення і розвиток муніципальної служби в Російській Федерації.

У Конституції Російської Федерації не використовуються поняття “муніципальна служба”, “муніципальний службовець”. Однією з перших згадок про муніципальних службовців у федеральному законодавстві зустрічається в Законі “Про основні гарантії виборчих прав громадян Російської Федерації” [3], який утратив чинність у зв'язку з ухваленням нового Федерального закону “Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації” [2].

Муніципальна служба в Російській Федерації здійснюється та регулюється відповідно до таких документів:

- Конституції Російської Федерації;
- федеральних законів, зокрема “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у Російській Федерації” [Там же] та “Про муніципальну службу в Російській Федерації” [1];
- федеральних конституцій;
- законів і статутів суб'єктів Російської Федерації.

У функціонуванні місцевого самоврядування Росія має більший доробок, ніж Україна, як і у розвитку місцевої демократії, так і в її забезпеченні законодавчою базою. У 2003 р. Державною Думою було прийнято Федеральний закон “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у Російській Федерації”. У гл. 2 “Принципи територіальної організації місцевого самоврядування” визначено вимоги до розмежування муніципальних утворень, про які в Україні сьогодні лише говорять.

Федеральний закон “Про муніципальну службу в Російській Федерації” передбачає забезпечення єдиного статусу муніципальних службовців з точки зору їх основних прав і обов'язків, а також обмежень і заборон у муніципальній службі. Суб'єктам Російської Федерації даються широкі можливості законодавчого регулювання окремих питань муніципальної служби. Це дозволяє врахувати культурно-історичні та інші

особливості різних муніципальних утворень.

Під муніципальною службою розуміється професійна діяльність громадян, яка здійснюється на постійній основі на посадах муніципальної служби, які заміщаються шляхом підписання трудового договору (контракту) [1]. Це положення є однією із концептуальних основ Закону, оскільки дозволяє не дублювати у законодавстві про муніципальну службу численні норми трудового законодавства, забезпечуючи тим самим їх пряму дію та полегшуючи порядок застосування [4]. Таким чином на муніципальних службовцях поширюються норми трудового законодавства з особливостями муніципального законодавства.

Муніципальним службовцем може бути тільки громадянин Російської Федерації, який виконує в порядку, визначеному статутом муніципального утворення відповідно до федеральних законів і законів суб'єкта РФ, обов'язки згідно з посадою за грошову винагороду, що виплачується за рахунок коштів місцевого бюджету. З-поміж ознак муніципальної служби можна виокремити такі:

- особливий вид публічної служби, тобто служби в органах місцевого самоврядування;
- професійна діяльність на постійній основі і за грошову винагороду;
- діяльність щодо виконання і забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування.

Регулювання правового статусу муніципальних службовців здійснюються спеціальними нормативно-правовими актами. Правові норми про статус муніципальних службовців устанавлюються федеральним законодавством і законами суб'єктів РФ про муніципальну службу, яка організовується в органах місцевого самоврядування на територіях відповідних муніципальних утворень. На основі цієї законодавчої бази кожне муніципальне утворення приймає свій статут, в якому закріплюються умови і порядок організації муніципальної служби.

Будь-яке муніципальне утворення – це складна система і одночасно звичайна соціальна організація. Тут засобами соціальної регуляції виступають, в основному, людські відносини, норми моралі, спілкування, добросусідство, формується власне соціальна структура як підсистема взаємодії різних соціальних груп, статусів, соціальних ролей. Основна мета самоорганізації та самодіяльності населення муніципальних утворень – облаштувати свою територію, створити благополучні умови життя не тільки для себе, але і для майбутніх поколінь. Саме муніципальним службовцям потрібно вирішувати загальні проблеми для більш повного задоволення корпоративних інтересів, через те, що всі місцеві громади різні, мають різний соціально-економічний розвиток, свою історію поселення, свій національний, демографічний, кадровий склад.

Вирішувати завдання корпоративних групових інтересів необхідно, перш за все, за рахунок місцевих ресурсів, ініціативи та самодіяльності населення, українських кадрів, стратегії інноваційної поведінки. Тут велике значення має інноваційна культура – основний чинник самодіяльності населення муніципального утворення, відтворення та реалізації кадрових ресурсів. Тому формування такої культури, підготовка кадрів для муніципальної служби повинна проводитись ціленаправлено, зі шкільної партії, крок за кроком на основі визначеної технології, орієнтованої на зміни, інновацію, науку, зміцнення колективного духу, віри громадян у власні сили, розвиток взаємодопомоги на принципах гуманізму. Тільки на такому ґрунті повинні готуватись кадри муніципального управління нової генерації [7, с. 213].

Важливим елементом статусу муніципального службовця є обмеження, які пов'язані з проходженням служби. Ці обмеження, подібні до обмежень, що стосуються державних службовців, зокрема:

- не займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім педагогічної, наукової, і творчої;
- не бути депутатом законодавчих представницьких органів, виборною посадовою особою;
- не бути повіреним у справах третіх осіб в органі місцевого самоврядування, в якому він проходить муніципальну службу або який безпосередньо підпорядкований або підконтрольний йому;
- не використовувати в неслужбових цілях засоби матеріально-технічного, фінансового та інформаційного забезпечення, інше майно та службову інформацію;
- не отримувати гонорари за публікації в якості муніципального службовця; не брати участі у страйках тощо [5, с. 316].

Статус виборчих муніципальних посад Федеральним законом не встановлюється.

У федеральному законодавстві Росії визначено принципи муніципальної служби, серед яких:

- пріоритет прав і свобод людини і громадянина;
- рівний доступ громадян, які володіють державною мовою Російської Федерації, до муніципальної служби та рівні умови її проходження незалежно від статі, раси, національності, походження, майнового та посадового становища, місця проживання, відношення до релігії, переконань, приналежності до громадських об'єднань, а також від інших обставин, не пов'язаних із професійними та діловими якостями муніципального службовця;
- професіоналізм і компетентність муніципальних службовців;
- стабільність муніципальної служби;
- доступність інформації про діяльність муніципальних службовців;
- взаємодія з громадськими об'єднаннями;
- єдність основних вимог до муніципальної служби, а також урахування історичних та інших місцевих традицій під час проходження муніципальної служби;
- правова та соціальна захищеність муніципальних службовців;
- відповідальність муніципальних службовців за невиконання чи неналежне виконання своїх

посадових обов'язків;

- позапартійність муніципальної служби [1].

Одним із принципів муніципальної служби визначено позапартійність, тому муніципальні службовці не мають права використовувати свою посаду в інтересах політичної партії, створювати в органах місцевого самоврядування структури політичних партій, сприяти їх створенню.

Усі посади у структурі органів місцевого самоврядування поділяються на такі:

- виборні муніципальні посади (депутати, члени виборчих органів місцевого самоврядування, виборчі посадові особи місцевого самоврядування, члени виборчих комісій муніципальних утворень з правом вирішального голосу);

- інші муніципальні посади (заміщаються шляхом підписання трудового контракту).

- Найвищою посадовою особою є голова муніципального утворення, статус якого визначається статутом муніципального органу. Голова муніципального органу відповідно до статуту муніципального утворення:

- обирається на муніципальних виборах або представницьким органом муніципального утворення із свого складу;

- у випадку обрання на муніципальних виборах може входити до складу представницького утворення з правом вирішального голосу і є його головою, або очолює місцеву адміністрацію;

- у випадку обрання на представницьким органом муніципального утворення є його головою;

- не може бути одночасно і головою місцевої адміністрації, і головою представницького органу [2].

Однак у населених пунктах, де чисельність населення становить менше 1000 осіб, главою муніципального утворення, незалежно від способу його обрання, одночасно може бути головою представницького органу поселення та главою місцевої адміністрації.

Місцева адміністрація є виконавчо-розпорядчим органом муніципального утворення, наділяється статутом муніципальної установи повноваженнями стосовно вирішення питань місцевого значення і повноваженнями для здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування федеральними законами і законами суб'єктів Російській Федерації. Місцевою адміністрацією керує голова на принципах єдиноначальності. Керівником місцевої адміністрації є голова муніципального утворення або особа, призначена на цю посаду за контрактом на термін повноважень, визначений статутом муніципальної установи. Цей контракт заключається на основі результатів конкурсу на заміщення вказаної посади. Умови контракту для голови місцевої адміністрації поселення затверджуються представницьким органом поселення, а для голови місцевої адміністрації муніципального району – представницьким органом муніципального району.

Федеральний Закон “Про муніципальну службу в Російській Федерації” конкретизує взаємозв'язок державної та муніципальної служб, що забезпечується шляхом єдності:

- основних кваліфікаційних вимог до посад муніципальної служби та посад державної цивільної служби;

- обмежень та обов'язків під час проходження публічної служби;

- вимог до підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців і державних цивільних службовців;

- урахування стажу муніципальної служби при обчисленні стажу державної цивільної служби та навпаки;

- співвідношення основних умов оплати праці та соціальних гарантій;

- співвідношення основних умов державного пенсійного забезпечення громадян.

Посада муніципальної служби – це посада в органі місцевого самоврядування, апараті виборчої комісії муніципального утворення, яка утворюється відповідно до статуту муніципальної організації, з визначеною низкою повноважень.

Під час складання та затвердження штатного розпису органу місцевого самоврядування, апарату виборчої комісії муніципального утворення використовуються найменування посад муніципальної служби, які передбачені відповідним реєстром посад. Посади в муніципальній службі поділяються на групи: вищі, головні, провідні, старші та молодші.

Соціальні гарантії муніципальному службовцю гарантують відповідні умови праці, медичне обслуговування, обов'язкове соціальне страхування, пенсійне забезпечення, захист від погроз та інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням посадових обов'язків.

Для заміщення посад у муніципальній службі Російської Федерації передбачаються кваліфікаційні вимоги, серед яких рівень професійної освіти, стаж муніципальної (державної) служби чи стаж за спеціальністю, професійні знання та навички, необхідні для виконання посадових обов'язків. Зазначені вимоги визначаються муніципальними правовими актами на основі типових кваліфікаційних вимог для заміщення посад муніципальної служби, які визначаються суб'єктом Російської Федерації.

Управлінська та політична еліта в Російській Федерації, як і в Україні, багато років формувалася адміністративно-командною системою, у результаті чого утворився бюрократизований стиль управлінського мислення та практичної поведінки, який опирався на зальний низький рівень управлінської культури суспільства на всіх рівнях. Управлінську революцію, яку пережили в усьому світі, країни колишнього радянського табору (сюди належать Росія та Україна) її не помітили. Тому без корінних змін у сфері

управлінських знань, управлінської культури всіх громадян, суб'єктів управління, зокрема, і на місцевому рівні, реалізація стратегічних цілей цих держав досягнута не буде. Отже, для функціонування інституту муніципальної служби в Російській Федерації властиві такі особливості, як позапартійність, заміщення посад шляхом укладання трудового договору (контракту), законодавче врегулювання взаємозв'язку державної та муніципальної служб.

#### Література:

1. О муниципальной службе в Российской Федерации : Федеральный Закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2007/03/07/sluzhba-dok.html>
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>
3. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. – Режим доступа : [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_43822.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_43822.html).
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. – Режим доступа : <http://www.sovetnik.ru/documents/guarant>.
5. Государственное управление и основы теории и организации. / под ред. В. А. Козбаненко. – изд. 2-е, с изм. доп. : в 2-х т. – М. : Статут, 2002. – Т. 2. – 592 с.
6. Культура городского самоуправления / под ред. С. Вобленко. – Николаев : Тетра, 1997. – 370 с.
7. Муниципальная кадровая политика: подготовка команд профессиональных региональных и муниципальных менеджеров : [учеб. пособие для вузов] / А. Л. Гапоненко, В. И. Иванов, С. Б. Мельников [и др.] ; Акад. наук социал. технологий и местного самоупр. – 3-е изд. перераб. и доп. – М. : Муниципальный мир, 2006. – 304 с.
8. *Нижник Н. Р.* Реформи в Росії / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник, Б. О. Кравченко. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 109 с.
9. *Озірська С. М.* Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : [норматив.-аналіт. дослідж.] / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. – К. : Вид-во УАДУ при Президентові України, 1999. – 168 с.
10. Чиновник в рамках : принят закон “О муниципальной службе Российской Федерации” // Российская газета 07.03.2007. – Режим доступа : [http://www.businesspress.ru/newspaper/default\\_mId\\_43\\_numId\\_5507.html](http://www.businesspress.ru/newspaper/default_mId_43_numId_5507.html).

*Надійшла до редколегії 29.10.2009 р.*