



КонсультантПлюс

Статья: Соотношение
принципов
централизации и
децентрализации в
правовом
регулировании
муниципальной службы
в Российской
Федерации
(Киреева Е.Ю.)
("Конституционное и
муниципальное право",

2007, N 14)

Документ предоставлен КонсультантПлюс

www.consultant.ru

Дата сохранения: 01.02.2023

СООТНОШЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.Ю. КИРЕЕВА

Киреева Е.Ю., доцент кафедры государственного управления и правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС при Президенте РФ, кандидат юридических наук.

Проводимые в Российской Федерации административная реформа, реформа государственной службы, местного самоуправления ставят перед современной юридической наукой, законодательной и правоприменительной практикой множество непростых вопросов, одним из которых является поиск оптимальных и эффективных законодательных основ института муниципальной службы.

За последние пятнадцать лет законодательство о местном самоуправлении, о государственной и муниципальной службе претерпело существенные изменения на уровне выработки новых системных подходов, причем не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации, о чем свидетельствует принятие нескольких законов об общих принципах организации местного самоуправления, об основах государственной и муниципальной службы, о системе государственной службы.

В рамках настоящей статьи мы хотели бы проанализировать имеющиеся научные и законодательные подходы к регулированию

муниципальной службы в Российской Федерации.

Комплексными исследованиями, посвященными вышеназванной теме, являются работы Е.А. Гончаровой "Правовые модели законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации: на примере Центрального федерального округа" <1>, И.Н. Сурманидзе "Проблемы правового регулирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации" <2> и ряд других трудов, в которых вопросы правового регулирования муниципальной службы рассматриваются в общем контексте работы.

<1> Гончарова Е.А. Правовые модели законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации: на примере Центрального федерального округа. Санкт-Петербургский университет МВД России. СПб., 2004.

<2> Сурманидзе И.Н. Проблемы правового регулирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006.

Следует отметить, что для обозначения системы нормативных актов, регулирующих вопросы муниципальной службы, специалистами используется несколько терминов: "модель законодательства", "система или механизм правового регулирования". Моделью законодательства о муниципальной службе, по мнению Е.А. Гончаровой, является образец создания и последующего изменения нормативно-правовых актов, функционирующих в системе муниципальной

службы, а также подлежащих принятию уполномоченными на то органами власти и обладающими определенными признаками <3>.

<3> Гончарова Е.А. Правовые модели законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации: на примере Центрального федерального округа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 12.

В законодательной практике России используется несколько иной термин - "модельный закон". Например, Комитетом Государственной Думы по местному самоуправлению в декабре 2005 г. был подготовлен Модельный закон субъекта Российской Федерации "О порядке решения в переходный период вопросов местного значения вновь образованных поселений" <4>, в ввводной части Модельного закона отмечается, что он подготовлен для органов государственной власти субъектов Российской Федерации в качестве методического пособия по правовому регулированию решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в переходный период реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

<4> Модельный закон субъекта Российской Федерации "О порядке решения в переходный период вопросов местного значения вновь образованных поселений": Редакционный материал // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 2.

В юридической доктрине чаще всего используется термин "механизм правового регулирования", под которым понимают "систему правового регулирования, посредством которой обеспечивается воздействие государства на организацию и развитие муниципальной службы. Основными элементами этого механизма являются: правовые нормы, правоотношения, правосознание и ответственность, а также юридические факты" <5>.

<5> См.: Чихладзе Л.Т., Поддубная О.С. Муниципальная служба в Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2006. С. 10.

По поводу рассмотренных выше терминов, в частности "модель законодательства о муниципальной службе", полагаем, что его использование является не совсем корректным по следующим причинам: в авторской трактовке Е.А. Гончаровой моделью является своего рода образец, эталон, который должен быть единым для всех правоприменителей, в противном случае он утрачивает свое сущностное качество. Но сама автор говорит о существовании нескольких моделей, причем в рамках одного из семи федеральных округов, а именно Центрального, что предполагает наличие различий и каких-либо особенностей, детерминированных экономическими, политическими, историческими и прочими факторами, различиями в правовых традициях и т.п. То есть в данном контексте под моделями понимаются существующие в субъектах Федерации системы правового регулирования отношений, складывающихся в сфере прохождения муниципальной службы (тем более что Е.А. Гончарова рассматривает в качестве основных элементов модели -

нормативно-правовые акты о муниципальной службе).

И еще одно важное обстоятельство, которое следует учитывать при анализе законодательства о муниципальной службе: правовые нормы, регулирующие отношения в сфере муниципальной службы, следует рассматривать не только в их взаимосвязи в рамках системы, но и в процессе их реализации, то есть исследовать механизм правового регулирования в целом.

В рамках федеративного государства, где существует два уровня государственной власти и соответственно две законодательные системы - федеральная и субъектов Федерации, важным фактором, влияющим на развитие общественных отношений в самых различных сферах, в том числе в сфере муниципальной службы, является определение соотношения централизованного и децентрализованного начал при осуществлении правового регулирования. Речь прежде всего идет о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации. Поскольку в соответствии со [ст. 12](#) Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, появляется еще один уровень в правовом регулировании - муниципальный, так как муниципальная служба - одна из составляющих местного самоуправления.

<6> Российская газета. N 237. 1993. 25 декабря.

И в зависимости от того, на каком уровне власти

сосредоточен максимальный объем полномочий по правовому регулированию данного вида общественных отношений, насколько свободны субъекты нижних "этажей власти" в установлении собственных "правил игры" в рамках единого правового поля, можно говорить о существовании централизованной или децентрализованной системы правового регулирования.

Применительно к институту муниципальной службы федеральный законодатель до сих пор не сформулировал четко свою позицию о том, какой объем полномочий установлен для Федерации, какой для субъектов и соответственно для органов местного самоуправления. Более того, в действующих или принятых на сегодняшний день нормативных правовых актах о муниципальной службе содержатся разные подходы к определению системы правового регулирования муниципальной службы.

Так, в [ст. 42](#) Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 29 декабря 2006 г.) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" федеральный законодатель четко определил систему правового регулирования вопросов муниципальной службы: "правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований".

[Статья 4](#) Федерального закона от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ (ред. от 25 июля 2002 г.) "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" <7>,

определяющая законодательную основу муниципальной службы, устанавливает, что "муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации, Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральным [законом](#) N 8-ФЗ, другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

<7> Собрание законодательства РФ. 1998. N 2. Ст. 224.

Законодательное регулирование вопросов муниципальной службы осуществляется субъектами Российской Федерации в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации, Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральным [законом](#) N 8-ФЗ, другими федеральными законами.

[Статья 3](#) Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" <8>, закрепляющая правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации, определяет систему правового регулирования следующим образом: правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют [Конституция](#) Российской Федерации, а также Федеральный [закон](#) N 25-ФЗ и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

<8> Российская газета. 2007. 7 марта.
Федеральный [закон](#) вступает в силу с 1 июня 2007 г.

Кроме того, оба Федеральных закона о муниципальной службе (и [N 8-ФЗ](#), и [N 25-ФЗ](#)) устанавливают правило, в соответствии с которым на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом.

На основе анализа положений федерального законодательства, определяющего систему правового регулирования муниципальной службы, можно сделать следующие выводы:

1. В основу регулирования муниципальной службы, определенного в [ст. 42](#) Федерального закона [N 131-ФЗ](#), положен принцип централизации, поскольку в систему актов о муниципальной службе включены: федеральный закон, принимаемые на его основе законы субъектов Федерации и уставы муниципальных образований. Перечень актов является исчерпывающим. Кроме того, определен круг вопросов, подлежащих урегулированию на федеральном уровне: требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы.

2. Специализированные федеральные законы о муниципальной службе, напротив, исходят из принципа

децентрализации, поскольку дают расширительное толкование системы источников муниципальной службы, включая в нее: Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", другие федеральные законы, конституции, уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации (Федеральный закон N 8-ФЗ), а также иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты (Федеральный закон N 25-ФЗ). По сравнению со ст. 42 Федерального закона N 131-ФЗ расширен и видовой перечень источников, и круг субъектов правотворчества (в него вошли органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, жители муниципальных образований).

3. Следует также отметить, что федеральный законодатель заметно расширил сферу правового регулирования отношений муниципальной службы по сравнению с теми рамками, которые установлены в ст. 42 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", включив в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" не только положения о должностях муниципальной службы, порядке ее прохождения, статусе муниципального служащего, но и нормы о рабочем времени и времени отдыха, общие принципы оплаты труда, кадровой работы в муниципальном образовании, финансирования и программ развития муниципальной службы. Хотя практически все эти вопросы урегулированы нормами трудового

законодательства, к которому делается отсылка и в Федеральных законах о муниципальной службе [N 8-ФЗ](#) и [N 25-ФЗ](#).

В заключение хотелось бы сформулировать возможные тенденции и направления развития системы правового регулирования отношений в сфере муниципальной службы:

1) обеспечение единства подходов в правовом регулировании на уровне общих принципов, единых требований к предмету регулирования и терминов, которые должен обеспечить федеральный законодатель;

2) совершенствование механизма разграничения предметов ведения и полномочий в сфере правового регулирования муниципальной службы между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

3) обеспечение большей свободы субъектам Российской Федерации в сфере регулирования отношений муниципальной службы с целью наибольшего учета специфики регионов (количество муниципальных образований, соотношение городских и сельских, численность населения в муниципальном образовании, уровень жизни и уровень доходов населения, исторические, национальные, культурные и иные традиции);

4) в качестве методического пособия по правовому регулированию в рамках субъектов Российской Федерации осуществление подготовки модельных актов (по аналогии с типовыми

положениями, существовавшими для местных Советов народных депутатов) о муниципальной службе по видам муниципальных образований (городские, сельские поселения, городские округа, муниципальные районы), на основе которых последние будут утверждать собственные акты.

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)