

© Городницкий П.С., 2020

DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-16-463-476

УДК 352

Шифр научной специальности 12.00.01

**ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

П.С. Городницкий

Администрация поселения Сосенское г. Москвы

142700, Российская Федерация, г. Москва, поселение Сосенское,

п. Коммунарка, ул. Александры Монаховой, 30

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3227-5362>, e-mail: gorod2703@yandex.ru

Аннотация. В условиях динамичного реформирования системы местного самоуправления в России значительно возрастает роль муниципального служащего, повышаются требования не только к его профессиональному образованию, навыкам и умениям, но и этике, деловому поведению и отношению к службе. В отличие от западных стран, где принято рассматривать общий институт публичной службы, муниципальная служба в Российской Федерации четко обособлена от государственной гражданской службы. В контексте исследования проанализирован подход к регулированию вопросов этики и служебного поведения муниципальных служащих в европейской практике молодых демократий. Проведен широкий анализ положений кодексов этики и поведения служащих ряда бывших стран восточного блока: Эстонии, Латвии, Польши, Чехии, Болгарии, Македонии. Установлено, что отечественный и зарубежный подход весьма схожи друг с другом, а основной целью принятия соответствующих кодексов выступает стремление к прозрачности и искоренению устоев коммунистической эпохи. Сформированы выводы, согласно которым отечественный Типовой кодекс этики и служебного поведения может быть доработан до уровня развивающихся демократий Европы. На современном этапе от документа требуется гибкость и переход от формального к более неформальному и понятному для муниципального служащего.

Ключевые слова: муниципальная служба; публичная служба; муниципальный служащий; кодекс этики; опыт западных стран

Современная муниципальная служба представляет собой особое явление российской муниципальной практики, она не включена в систему государственной гражданской службы, а правовое регулирование

государственной гражданской службы и муниципальной службы осуществляется раздельно.

Вместе с тем В.И. Фадеев отмечает, что муниципальная служба «учреждается и функционирует в сфере публичной власти, носит публично-правовой характер, имеет специфические задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления, и, наконец, имеет определенную преемственность с государственной службой» [1, с. 106-107].

Особое внимание хочется уделить тому, что муниципальная служба в западных странах как англо-саксонской, так и романо-германской правовой семьи зачастую вовсе не обособлена от государственной гражданской службы и входит в состав общей «публичной службы» – public/civil services, либо является ее подвидом. Так, исследование А.А. Мезенцевой подтверждает, что «в Германии, как и в ряде других стран, нет понятия «государственная служба», а после Первой мировой войны появилось понятие «публичная служба» [2]. О данной особенности говорит и Е.Е. Подкопаева, отдельно отмечая, что «в Европейском союзе под муниципальной службой обычно понимаются непосредственно муниципальные услуги и организация предоставления таких услуг, как их процессуальная сторона» [3, с. 142-143].

Стоит отметить, что регулирование публичной службы в западных странах на национальном уровне, помимо конституции, зачастую основывается на двух нормативно-правовых документах, а именно: законе о государственной службе или кодексе этики государственных служащих. Данное суждение подкреплено исследованием А.В. Пронина, где говорится, что «во исполнение Конституции в Австрийской Республике принят федеральный закон «О государственной службе» – единый закон, регулирующий отношения в сфере публичной службы, правоотношения, вытекающие из него в области муниципальной службы, распространяются лишь на порядок назначения некоторых должностных лиц местного самоуправления на должность (бургомистры и их заместители), ряд положений, связанных с отпуском и обучением, и в отличие от Российской Федерации здесь нет отдельного федерального закона, посвященного муниципальной службе, а все законодательство, за исключением порядка назначения служащих на должность, вынесено на уровень субъектов федерации – земель» [4, с. 150].

Довольно интересным представляется институт муниципальной службы в странах англо-саксонской правовой семьи, в особенности в

Великобритании. Так, ни Local Government Act 2000 г.¹, ни принятый в 2011 г. Localism Act² не устанавливают ни требований к муниципальным служащим, не определяют статус муниципального служащего, сам же термин «муниципальный служащий» фактически отсутствует, а с точки зрения отечественной практики относится скорее к лицу, предоставляющему муниципальные услуги, и представляется как “local government officer” (*служащий местных органов власти*), который, не являясь “civil servant” (*государственным служащим*), входит вместе с ним в более широкое понятие “public servant” (*публичный служащий*).

Муниципалитеты Великобритании наделены широкой автономией по вопросам муниципальной службы (в отечественном понимании) и вправе самостоятельно регулировать все вопросы, связанные с ее прохождением, за исключением порядка назначения служащих на должность, установленного в вышеназванных актах. Кроме того, служащий местных органов власти обязан соблюдать кодексы поведения и руководства, предназначенные для государственных служащих Короны, лишь в той мере, в которой это посчитает необходимым муниципалитет.

Несмотря на это, базовым кодексом по вопросам поведения муниципального служащего можно назвать национальный The Civil Service management code³. Данный нормативно-правовой акт хоть и распространяется на служащих Короны, но муниципалитетам предлагается учитывать его при разработке своих кодексов. Примечательным выступает то, что в нем предусмотрены уникальные запреты, такие как запрет на публикацию мемуаров, связанных с несением службы без предварительного одобрения, и запрет на получение непубличной информации, связанной распоряжениями и рекомендациями лица, ранее занимавшего данную должность, если это лицо придерживалось иной политической идеологии.

Интересным можно также считать то, что в Великобритании установлены универсальные принципы публичной службы The Seven Principles of Public Life, которые распространяются на всех без исклю-

¹ Local Government Act 2000. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-60_UK/Communication/Statutory_provisions/LocalGovernmentAct2000.pdf (accessed: 30.07.2020).

² Localism Act 2011. URL: <https://services.parliament.uk/bills/2010-11/localism.html> (accessed: 30.07.2020).

³ Civil Service management code. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions> (accessed: 30.07.2020).

чения служащих⁴. Они гласят следующее: самоотверженность – служба исключительно в интересах общества; целостность – не брать на себя никаких обязательств, которые могут ненадлежащим образом повлиять на службу; объективность – действовать и принимать решения беспристрастно, справедливо и по достоинству, без дискриминации или предвзятости; подотчетность – ответственность перед общественностью за свои решения и действия; открытость – действовать и принимать решения открыто и прозрачно; честность – все заявления должны быть правдивыми; руководство – активно пропагандировать и решительно поддерживать эти принципы и быть готовыми бросить вызов плохому поведению, где бы оно ни происходило.

Подход к пониманию муниципальной службы англо-саксонского толка вряд ли применим в Российской Федерации. Вместе с тем в контексте настоящего исследования следует согласиться с мнением А.В. Москалева, согласно которому качественного отличия между задачами муниципальных служащих и задачами государственных служащих в России не существует, «общей для них будет цель – улучшение благосостояния общества, удовлетворение общественных интересов» [5, с. 65].

Однако, учитывая различный подход к пониманию муниципальной службы в отечественной и западной практике, наиболее верным представляется провести анализ схожих явлений – кодексов этики публичных служащих наиболее близких к нам стран бывшего восточного блока: Эстонии, Латвии, Польши, Чехии, Болгарии, Македонии, и сравнить их с Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих⁵ в вопросах руководящих принципов, конфликта интересов и ответственности.

Стоит отметить, что в представленных странах муниципальная служба рассматривается как относительно самостоятельный подвид публичной службы, а на муниципальных служащих распространяются все нормы этики и служебного поведения публичных служащих.

⁴ The Seven Principles of Public Life. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life-2> (accessed: 30.07.2020).

⁵ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12.2010) (протокол № 21) // Официальные документы в образовании: бюллетень. 2011. № 36.

Кодексы поведения публичных служащих в странах Восточной Европы – довольно новое явление. Новые демократические государства, как и Российская Федерация, строят свои административные системы, создают правовые рамки и административные традиции. Безразличие к обществу, высокомерное поведение и медлительность, которые были характерны для коммунистической эпохи, все еще часто встречаются в деятельности государственных служащих.

Изменения в вопросах этики и поведения публичных служащих произошли главным образом в результате внешнего давления, в частности процесса расширения Европейского союза, и растущих требований со стороны общественности. Этические аспекты поведения государственных служащих в рассматриваемых странах формально регулируются существующими законами, а неформально – с помощью кодексов поведения.

Так, эстонский Кодекс этики определяет следующие принципы: служение обществу, уважение конституции и закона, осуществление политической воли, стремление к более широкому участию общественности, политический нейтралитет, беспристрастность и объективность, предсказуемость и открытость, честность, ответственность, сознательность, доброжелательность в общении с людьми и индивидуальное развитие⁶.

Первая статья эстонского Кодекса отражает идею нового государственного управления и обеспечивает достаточно современное и демократическое восприятие публичного служащего: «должностное лицо – это гражданин, находящийся на службе у народа». Служение обществу рассматривается как приоритетная ценность, подчеркиваемая на протяжении всего документа.

Статья 8 отдельно провозглашает, что «должностное лицо должно быть готово принимать непопулярные решения в общественных интересах». Общее понимание и определение состоит в том, что государственный служащий является авторитетом или посредником между политиками и общественностью.

Латвийский Кодекс предусматривает широкие и более конкретные принципы этического поведения публичных служащих. Общие принципы направлены на повышение общественного доверия к публичному

⁶ Estonian Code of Ethics. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007216.pdf> (accessed: 30.07.2020).

служащему. Вместе с тем отмечается, что публичный служащий должен быть прежде всего лоялен правительству⁷.

Исключительное внимание в Кодексе уделено борьбе с коррупцией. Категорически сказано, что публичный служащий не имеет права действовать против закона, особенно если закон направлен на предупреждение коррупции.

Отдельная глава Кодекса определяет основные принципы поведения по отношению к другим служащим и общественности. Эти принципы включают в себя честность, предоставление достоверной и актуальной информации, использование законных полномочий для защиты интересов общества, не использование неосведомленности других людей, признание и исправление ошибок. В Кодексе отдельно подчеркивается, что «публичный служащий вежлив, любезен, услужлив и уважителен по отношению к другим служащим и общественности». В Кодексе предусмотрен четкий ответ, как обращаться с «трудными» гражданами и как решать возникающие проблемы. Кодекс подробно разъясняет каждый принцип, подчеркивая, что «служащий должен уметь анализировать не только закон, но и поведение человека».

Польский Кодекс этики подчеркивает пять основных принципов публичной службы: служение обществу, надежность, индивидуальное развитие, беспристрастность и политический нейтралитет⁸. Отмечается, что публичные служащие должны уважать права граждан, достоинство других и закон, способствовать повышению доверия граждан к государству и его органам, заботиться об имидже государственной службы, отдавать приоритет общественному благу над своими собственными и интересами окружающих. Надежность определяется сознательным трудом, стремлением к лучшим результатам, творческим и активным подходом, доброй волей, ответственностью за поведение, открытостью к критике, уважением к закону и процедурам, рациональным использованием государственной собственности и общественных ресурсов, подотчетностью, лояльностью к должности и своему начальству. В статье об индивидуальном развитии указываются профессиональные знания, осведомленность о правовых актах, использование компетенций экспертов, умение обосновывать решения или поведение, хорошие межличностные отношения при выполнении совместных ад-

⁷ Latvian Principles of Ethical Behavior of Civil Servants. URL: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=1574> (accessed: 30.07.2020).

⁸ Civil Service Code of Ethics (Poland). URL: <http://www.osi.hu/lgi/publications/dp/html/08.html> (accessed: 30.07.2020).

министративных заданий, объективная аргументация и корректное поведение по отношению ко всем. Беспристрастность при исполнении поручений и обязанностей направлена на предотвращение любого конфликта интересов, иной занятости, лоббирования, принятия каких-либо материальных или личных преимуществ, подчеркивает честность, равное отношение ко всем вовлеченным сторонам, прозрачность государственного управления и конфиденциальность. Политический нейтралитет в Кодексе объясняется с точки зрения реализации стратегии и программы правительства лояльным и надежным способом предоставления начальству объективных советов и мнений «в соответствии с его наилучшей волей и знаниями», воздержания от политической активности, сохранения дистанции от любого политического влияния или давления.

Кодекс Чешской Республики определяет три основных принципа: служение обществу, правильное поведение по отношению к другим сотрудникам и объективность. Принцип политической нейтральности конкретизируется в отдельной статье, касающейся политической или общественной деятельности. Чешский документ также отдает приоритет служению обществу, а не лояльности по отношению к правительству. Служение обществу конкретизируется как постоянное индивидуальное развитие, доброта, понимание и готовность воздерживаться от любых предрассудков⁹.

Кодекс поведения Болгарского публичного служащего в преамбуле определяет следующие принципы: законность, лояльность, честность, непристрастность, политический нейтралитет, ответственность и подотчетность как перед общественностью, так и в служебной иерархии¹⁰.

В главе о профессиональном поведении упоминаются некоторые другие принципы, такие как: лояльность правительству, честность, компетентность и уважение к закону, бескорыстие, эффективность и результативность. Эти принципы объясняются через фундаментальные, понятные запреты – не вводить в заблуждение или сознательно вводить в заблуждение органы власти, не разглашать данные или факты в определенных ситуациях, не злоупотреблять служебным положением или информацией, не получать выгоды любого рода, не быть вовлеченным в финансовую зависимость или другие обязательства.

⁹ Code of Ethics of Public Servants (Czech Republic). URL: <http://www.oecd.org/puma/ethics/events.html> (accessed: 30.07.2020).

¹⁰ Bulgarian Law for the Civil Servant. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012623.pdf> (accessed: 30.07.2020).

В главе, посвященной отношениям с коллегами, подчеркиваются принципы лояльности, уважения и сотрудничества. Кодекс дает объяснение принципу горизонтальной лояльности – нарушение этого принципа может «понизить престиж или профессиональную деятельность коллеги». Государственный служащий, занимающий руководящую должность, должен дополнительно следовать и демонстрировать два других принципа: лидерство (образцовость) и ответственность: «должен подавать пример другим государственным служащим своим личным поведением и чувством ответственности».

Македонский Кодекс поведения публичных служащих также описывает основные принципы государственной службы. Этими принципами являются: соблюдение конституции, служение общественным интересам, равенство, высокий профессиональный уровень и индивидуальное развитие, эффективность, надлежащее поведение и забота о репутации¹¹.

Общаясь с гражданами и иными юридическими лицами, публичные служащие должны действовать в духе взаимного доверия и сотрудничества, вежливости, респектабельности и доброй воли. Помимо этих принципов в трех других статьях большое значение придается принципам беспристрастности, независимости, прозрачности и надлежащего использования служебного положения.

Анализируя кодекс, становится ясно, что беспристрастность важна для достижения определенных результатов, равного отношения к гражданам. Служащие должны избегать предубеждений, оценивающих фактическую ситуацию, реализацию амбиций по продвижению по службе, конфликт интересов, запугивание или угрозы, внешнюю занятость, нанесение ущерба другому лицу, группе лиц, органу или юридическому лицу. Реализация прав и законных интересов граждан или иных субъектов должна быть ориентиром для повседневной деятельности служащего.

Для публичного служащего весьма важны самостоятельность в принятии решений и объективность, без излишних проволочек действующая в установленном порядке и исполняющая свои служебные обязанности. В отдельной статье подчеркивается, что государственный служащий должен «исполнять служебные обязанности в пределах своей компетенции, особенно отвергая каждое давление».

¹¹ Macedonian Law on the Civil Servants' Code of Conduct (2008). URL: http://www.rapc.gov.md/file/Code%20of%20Conducat_en.doc (accessed: 30.07.2020).

Рассматриваемые кодексы этики зачастую уделяют значительное внимание проблеме конфликта интересов, который является одной из ключевых проблем государственного управления. При выявлении проблемы предусматриваются ограничения на внешнюю занятость, личные выгоды (в том числе подарки и гостеприимство), а также возможность использования прежних отношений.

Однако эстонский Кодекс напрямую не затрагивает проблему конфликта интересов, отмечая лишь, что «должностное лицо должно избегать создания ситуации, которая вызывает или может вызвать подозрение в отношении его беспристрастности или объективности».

Правила, касающиеся конфликта интересов в Латвии, можно охарактеризовать как попытки побудить публичного служащего надлежащим образом выполнять свои служебные обязанности, не преследуя личных интересов, не оказывая влияния на других должностных лиц с целью получения личной выгоды, используя служебное положение и информацию в интересах общества.

Кодекс разъясняет, что кажущийся конфликт интересов может быть столь же критичным, как и реальный, поскольку он снижает доверие общественности к государственной службе и государственному управлению. Наряду с финансовым в Кодексе упоминается и нефинансовый интерес. В ситуациях реального или кажущегося конфликта интересов служащий обязан проинформировать руководителя о сложившейся ситуации, попытаться предотвратить конфликт интересов, устранить источник такого конфликта.

В польском Кодексе, раскрывающем принцип беспристрастности, упоминается о конфликте интересов: служащему запрещается заниматься какой-либо работой или занятием, которые могут помешать выполнению служебных обязанностей. Публичный служащий должен избегать подозрений в какой-либо связи между публичными и частными интересами, не принимать никаких форм оплаты за публичные высказывания, связанные с должностью или возникшие из семейных, знакомых, трудовых или аффилированных отношений, не может принимать никаких материальных или личных выгод от других лиц, лоббировать использование связей.

Этический Кодекс Чешской Республики описывает понятие частного интереса как любой вид выгоды для себя, своей семьи, родственников, друзей, физических и юридических лиц, с которыми он имеет или имел деловые или политические отношения. Служащий не может требовать или принимать подарки, услуги или любые другие преиму-

щества, которые могут повлиять на его решение в определенных вопросах или испортить его профессиональный подход к определенным вопросам.

Публичные служащие имеют некоторые ограничения, связанные с официальным положением в Болгарии. Они не могут использовать официальную информацию в своих личных интересах, принимать выгоды любого рода, которые могут быть учтены как компрометирующие его личное суждение или честность. Публичные служащие не могут быть вовлечены в финансовую зависимость или другие обязательства с внешними лицами или организациями, которые могут повлиять на выполнение их обязанностей.

В главе о личном поведении подчеркивается, что служащий приобретает и распоряжается своим личным имуществом и имуществом своих семей таким образом, чтобы не возникало никаких подозрений или сомнений в злоупотреблении своим служебным положением.

Македонский Кодекс предусматривает обязанность избегать любого конфликта интересов и ситуации, которая может привести к подозрению в таком конфликте. Отдельная статья раскрывает конфликт финансовых интересов. Запрещается допускать, чтобы личные финансовые интересы вступали в конфликт со статусом служащего. Требуется не допускать отношений сотрудничества с лицами или организациями, которые имеют или имели экономический интерес от решений или деятельности органа, в котором служащий работает в течение последних 3-х лет.

Статус публичных служащих предполагают определенную ответственность. Некоторые кодексы поведения предусматривают четкую ответственность за нарушение кодекса, другие кодексы этики не имеют аналогичных санкций. Этические кодексы призваны ориентировать, но не наказывать служащих и избегать конкретных санкций.

В эстонском, македонском и польском кодексах ничего не говорится об ответственности.

Чешский Кодекс этики публичных служащих содержит отдельную статью об отчетности о ненадлежащей деятельности, которая требует сообщать вышестоящему руководителю или правоохранительным органам о фактах ненадлежащего использования финансовых ресурсов, оборудования и услуг, мошеннической или коррупционной деятельности. Кодекс предусматривает возможность благоразумно отказаться от противоправных действий и сообщить об этом вышестоящему начальнику.

В Кодексе поведения Болгарского государственного служащего упоминается только одна санкция за нарушение правил, изложенных в документе – увольнение с государственной службы. Такая крайняя мера может свидетельствовать о желании регулировать деятельность и в то же время препятствовать несовместимому поведению.

В латвийском Кодексе упоминается обязанность государственного служащего предотвращать незаконные действия или действия, противоречащие указанным принципам, в организации и в государственном управлении. После получения задания, противоречащего принципам этического поведения, государственный служащий обязан проинформировать об этом контролирующее должностное лицо, которое несет ответственность за принятие соответствующего решения. Если государственный служащий в своих действиях не соблюдает принципы поведения государственных служащих, любое лицо или организация вправе обратиться с жалобой к руководителю соответствующего учреждения. В обязанности руководителя учреждения входит рассмотрение жалобы и принятие решения о возбуждении дисциплинарного расследования в отношении данного государственного служащего. Хотя в Кодексе не упоминаются конкретные санкции, дисциплинарная ответственность может быть вопросом внутренних институциональных правил.

Стоит отметить, что одной из причин разработки рассмотренных выше кодексов явилось и желание уйти от коммунистического прошлого к западным ценностям и практикам.

Европейские принципы и идеи управления определены во всех проанализированных кодексах европейских стран бывшего восточного блока. Одна из потенциальных проблем государственного управления – конфликт интересов, была освещена во всех представленных документах.

Говоря о перспективе заимствования положений зарубежных кодексов, важно отметить, что в отечественном Типовом кодексе содержится наибольший из рассмотренных перечней принципов службы. Вместе с тем большинство принципов недостаточно раскрыты (в первую очередь принцип лояльности), а некоторые и вовсе окончательно не сформированы, здесь прослеживается четкая необходимость либо сократить данный перечень на примере Кодекса Чешской Республики, либо сгруппировать их по примеру польского Кодекса.

Расширение смыслового наполнения статей о конфликте интересов кажется разумным, так, в отечественный Типовой кодекс можно добавить некоторые неформальные положения, детально описывающие те

или иные ситуации, связанные с возможным получением муниципальным служащим выгоды в нарушение установленных требований.

Вопрос указания ответственности в своде отечественных правил считаем излишним, вместе с тем, включение узкого перечня санкций помимо предусмотренного статьей 29 «морального осуждения» может служить своего рода напоминанием для муниципального служащего.

Любой кодекс этики и делового поведения должен, прежде всего, не бегло ознакомить муниципального служащего с правилами служебного поведения, а дать ему четкое и грамотное представление об ориентирах в своей деятельности.

Вместе с тем одной из проблем для кодексов делового поведения является именно их реализация и превращение в неотъемлемую часть повседневной деятельности, так как они, по сути, являются неформальными документами. Гибкость кодекса должна стать его основополагающей особенностью. В перспективе развития местного самоуправления следует предусмотреть возможность обновления существующего Типового кодекса, направленного на решение актуальных проблем и задач, стоящих перед профессией муниципального служащего.

Список литературы

1. *Фадеев В.И.* Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. 216 с.
2. *Мезенцева А.А.* Особенности организации государственной службы России и Германии // Студенческие научные исследования. 2015. № 6. URL: <http://student.snauka.ru/2015/06/2490> (дата обращения: 30.07.2020).
3. *Подкопаева Е.Е.* Концепция муниципальной службы в Российской Федерации и в странах Евросоюза (на примере Литовской Республики) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 2 (15). С. 141-148.
4. *Пронин А.В.* Муниципальная служба Австрии // Международно-правовые чтения. 2012. № 10. С. 149-158.
5. *Москалев А.В.* Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 2. С. 64-70.

Поступила в редакцию 29.09.2020 г.

Поступила после рецензирования 09.11.2020 г.

Принята к публикации 27.11.2020 г.

Информация об авторе

Городницкий Павел Сергеевич – главный специалист отдела по вопросам потребительского рынка. Администрация поселения Сосенское г. Москвы, г. Москва, п. Коммунарка, поселение Сосенское, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3227-5362>, e-mail: gorod2703@yandex.ru

Для цитирования

Городницкий П.С. Институт муниципальной службы на современном этапе: сравнительно-правовой аспект // Актуальные проблемы государства и права. 2020. Т. 4. № 16. С. 463-476. DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-16-463-476

DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-16-463-476

MUNICIPAL SERVICE INSTITUTE AT THE PRESENT STAGE: A COMPARATIVE AND LEGAL ASPECT

P.S. Gorodnitskiy

Administration of Sosenskoye Settlement, Moscow

30 Alexandra Monakhova St., Kommunarka village, Sosenskoye settlement,
Moscow 142700, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3227-5362>, e-mail: gorod2703@yandex.ru

Abstract. In the context of the local self-government system dynamic reform in Russia, the role of the municipal official is significantly increasing, the requirements not only for his professional education, skills and abilities, but also for ethics, business behavior and attitude towards service are increasing. In contradistinction from Western countries, where it is customary to consider the general institution of state service, the municipal service in the Russian Federation is clearly separated from the state civil service. In the context of the research, we analyze the approach to the regulating issues of municipal official's ethics and professional conduct of in the European practice of young democracies. We carry out a broad analysis of the codes provisions of official's ethics and conduct in a number of former Eastern bloc countries: Estonia, Latvia, Poland, Czech Republic, Bulgaria, Macedonia. We establish that the domestic and foreign approaches are very similar to each other, and the main goal of adopting the relevant codes is the desire for transparency and the eradication of the communist era foundations. We establish that the domestic and foreign approaches are very similar to each other, and the main goal of adopting the relevant codes is the desire for transparency and the eradication of the communist era foundations. At the present stage, the document requires flexibility and a transition from formal to more informal and understandable for the municipal official.

Keywords: municipal service; public service; municipal official; code of ethics; western countries experience

References

1. Fadeyev V.I. Munitsipal'naya sluzhba v Rossiyskoy Federatsii [Municipal service in the Russian Federation]. *Mestnoye samoupravleniye: sovremennyy rossiysskiy opyt zakonodatel'nogo regulirovaniya* [Local Government: Modern Russian Experience of Legislative Regulation]. Moscow, 1998, 216 p. (In Russian).

2. Mezentseva A.A. Osobennosti organizatsii gosudarstvennoy sluzhby Rossii i Germanii [Features of the organization of the state service of Russia and Germany]. *Studencheskiye nauchnyye issledovaniya – Student Scientific Researches*, 2015, no. 6. (In Russian). Available at: <http://student.snauka.ru/2015/06/2490> (accessed 30.07.2020).
3. Podkopayeva E.E. Kontseptsiya munitsipal'noy sluzhby v Rossiyskoy Federatsii i v stranakh Evrosoyuza (na primere Litovskoy Respubliki) [The concept of municipal service in the Russian Federation and the European Union (on the example of the Lithuanian Republic)]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo – Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2013, no. 2 (15), pp. 141-148. (In Russian).
4. Pronin A.V. Munitsipal'naya sluzhba Avstrii [Municipal service of Austria]. *Mezhdunarodno-pravovyye chteniya* [International Law Readings], 2012, no. 10, pp. 149-158. (In Russian).
5. Moskalev A.V. Munitsipal'naya sluzhba: ponyatiye, priznaki, printsipy [Municipal service: concept, characteristics, principles]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskiye nauki – Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2012, no. 2, pp. 64-70. (In Russian).

Received 29 September 2020

Reviewed 9 November 2020

Accepted for press 27 November 2020

Information about the author

Gorodnitskiy Pavel Sergeevich – Chief Specialist of the Consumer Market Department. Administration of Sosenskoye Settlement, Kommunarka village, Sosenskoye settlement, Moscow, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3227-5362>, e-mail: gorod2703@yandex.ru

For citation

Gorodnitskiy P.S. Institut munitsipal'noy sluzhby na sovremennom etape: sravnitel'no-pravovoy aspekt [Municipal service Institute at the present stage: a comparative and legal aspect]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2020, vol. 4, no. 16, pp. 463-476. DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-16-463-476 (In Russian, Abstr. in Engl.)