



Munich Personal RePEc Archive

Legal regulation of a subject of municipal service

Muravchenko, Viktor

Omsk state pedagogical university

2001

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66055/>
MPRA Paper No. 66055, posted 13 Aug 2015 10:49 UTC

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДМЕТА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Муравченко В.Б

Омский государственный педагогический университет

LEGAL REGULATION OF THE SUBJECT OF MUNICIPAL SERVICE

Muravchenko V.B.

Omsk state pedagogical university

Аннотация: В статье рассматривается общее представление об определении понятий предмета «муниципальной службы», «муниципальный служащий» и «муниципальная должность». Дано общее представление об определении этих понятий на основании обобщения его использования в законодательстве субъектов Российской Федерации, а также в науках государственного и муниципального права.

Ключевые слова: предмет, пределы службы, муниципальная служба, муниципальный служащий, муниципальная должность, полномочия, публичная служба, местное самоуправление, категории, группы.

Abstract: In article the general idea about definition of concepts of a subject of "municipal service", "the municipal employee" and "a municipal position" is considered. It is adumbrated about definition of these concepts on the basis synthesis of its use in the legislation of subjects of the Russian Federation, and also in sciences of the state and municipal law.

Keywords: subject, limits of a service, municipal service, municipal employee, municipal post, power, public service, local self-management, category, group.

В настоящее время в России происходят коренные преобразования во всех сферах жизни, продолжается поиск оптимальной модели развития общества и государства. В период административной реформы, реформирования местного самоуправления в России неизбежно усиливается внимание к такому важнейшему институту, как муниципальная служба. Исследуя правовое регулирование предмета муниципальной службы, следует подчеркнуть, что в современных условиях становления и развития местного самоуправления в нашей стране как одной из форм публичной власти в государстве возникает необходимость реформирования системы местного самоуправления и соответствующей организации муниципальной службы. Анализу современного состояния законодательства о муниципальной службе, должно, на наш взгляд, быть предпослано выяснение содержания понятий «муниципальная служба», «муниципальный служащий», «муниципальная должность». Эти термины, как и определяемые ими явления, до сих пор являются предметом оживленной дискуссии в науке муниципального права.

Поскольку изучению этих понятий посвящено большое количество исследований, ограничимся основными соображениями по этому вопросу в объеме, необходимом и достаточном для анализа законодательства субъектов Российской Федерации о муниципальной службе. Учитывая вышеизложенное, попытаемся дать общее представление об определении понятий предмета «муниципальной службы», «муниципальный служащий» и «муниципальная должность» их пределов полномочий на основании обобщения его использования в законодательстве субъектов Российской Федерации, а также в науках государственного и муниципального права.

Служба негосударственная многообразна и становится все более объемной. В этой связи следует выделить, прежде всего, службу муниципальную, которая вслед за государственной службой призвана обеспечить практическую деятельность органов местного самоуправления. В.М. Манохин признает, что муниципальная служба несет на себе все те признаки, свойства, которые присущи службе вообще и каждому ее виду в отдельности [1].

Однако муниципальная служба наделена также такими признаками, которые отличают ее от других видов службы. В этой связи, на наш взгляд, Ю.Н. Старилов наиболее правильно выделил следующие признаки муниципальной службы:

- это особый вид публичной службы, т.е. в органах местной публичной власти;
- это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования);
- муниципальные служащие – это лица, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления;
- это деятельность по исполнению полномочий этих органов, то есть деятельность, находящаяся в подчинении муниципального образования;
- это деятельность муниципальных служащих и выборных должностных лиц.

Тем самым Ю.Н. Старилов рассматривает муниципальную службу как профессиональную деятельность служащих на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий [2]. В соответствии с п. 2. ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] служба в органах местного самоуправления определяется как муниципальная, которую нужно понимать как профессиональную деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Однако, согласно Федеральному закону от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [4] только та профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной, относится к муниципальной службе (ст. 2). Чтобы выяснить, какие аспекты объединены понятием муниципальной службы и чем государственная служба отличается от муниципальной службы необходимо выделить ряд ключевых особенностей последней.

Соотношение органов государственной и муниципальной власти проявляется в соотношении государственной и муниципальной службы, для которых характерно существование как общих норм, требований и черт, так и принципиальных различий. Современное российское законодательство о государственной и муниципальной службе и нормативные акты в известной мере носят общий для них характер. Прежде всего, эти два вида службы направлены на решение общегосударственных задач: обеспечение прав и свобод человека и гражданина, исполнение Конституции РФ и законов – федеральных и субъектов Федерации, правовых актов органов и должностных лиц. В отношении задач и целей муниципальной служба является прямым продолжением государственной, но не в государственно-территориальном масштабе, а на территории муниципального образования.

В соответствии с федеральными законами оба вида публичной службы осуществляется на профессиональной основе в целях выполнения специфических задач каждой из них. Как отмечает Ю.Н. Старилов, «государственная и муниципальная (или, точнее, публичная) служба объединяют всех работающих лиц – сотрудников органов публичной власти, т.е. работающих на профессиональной основе и выполняющих задачи этих органов (например, государственных органов или органов местного самоуправления)» [5].

Кроме того, государственную и муниципальную службу как правовые институты объединяют следующие принципы:

- доступность службы для граждан Российской Федерации. Данное правило распространяется на оба вида служб. Это диктуется конституционным положением о формировании демократического общества, о равенстве прав и свобод человека и гражданина;

- соблюдение обеспечения охраны прав, свобод и законных интересов граждан в общении с другими лицами в рамках должностной инструкции;
- обеспечение законности и дисциплины в соответствии с требованиями и нормами государства. Верховенство Конституции РФ и федеральных законов при исполнении служащими должностных обязанностей;
- служение государству – основное требование к служебной деятельности, которое призвано обеспечить общее верховенства закона;
- гласность – доступность для граждан сведений и документов в сфере службы, кроме тех, которые составляют государственную тайну;
- профессионализм и компетентность – как обязательное требование к лицам, занимающим служебную должность;
- правовая и социальная защищенность службы и служащих, охрана их чести и достоинства, ответственность за посягательства на служебную деятельность;
- внепартийность государственной и муниципальной служб.

Кроме общих принципов муниципальную и государственную службу объединяет ряд иных норм. Так, согласно федеральным законам, государственным и муниципальным служащим запрещено: заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; быть депутатом законодательного (представительного) органа любого уровня власти; заниматься предпринимательской деятельностью; состоять членом органа управления коммерческой организации; использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения; получать гонорары за публикации и выступления в качестве служащего вознаграждения, связанные с выполнением должностных обязанностей; принимать участие в забастовках; использовать свое служебное положение в интересах политических партий. Служащие обоих видов служб обязаны на время прохождения службы передавать в доверительное управление принадлежащие им пакеты акций в уставном капитале коммерческих организаций.

Много общего содержится в нормах ответственности, правах и социальных гарантиях. Так, у муниципальных и государственных служащих равные нормы пенсионного обеспечения за выслугу лет, денежного содержания, ежегодно оплачиваемого отпуска, медицинского обслуживания, обязательного социального страхования, защиты служащего и членов его семьи от насилия и др.

Наряду с этим муниципальной и государственной службами имеются существенные различия. В первую очередь, они касаются уровня осуществления власти и управленческих функций. В то время как государственная служба охватывает общенациональный уровень и уровень субъектов Федерации, муниципальная служба осуществляется в рамках отдельных территорий и муниципальных образований. Принципиально различными являются организационные структуры. Если для государственной службы – это государственный орган, то для муниципальной – орган местного самоуправления.

Есть различия в целях и задачах, осуществляемых государственной и муниципальной службами. Задачей муниципальной службы является продолжение государственной службы, но не в государственно-территориальном масштабе, а на территории муниципального образования, на которой действует орган местного самоуправления, обеспечивающий самостоятельность решения населением местного значения.

Функционирование государственной и муниципальной службы регулируется собственными законами, в которых закрепляются условия и порядок данных служб. Муниципальную службу, например, регулируют такие федеральные законы, как Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», законы субъектов Федерации о местном самоуправлении и уставы муниципальных образований.

Государственная же служба регулируется своими законами, принятыми только на уровнях Федерации и субъектов Федерации. Таким образом, муниципальная служба регулируется нормами закона трех уровней, а государственная – законами двух уровней.

Принципиальное различие существует между этими службами и в формировании их личного состава. Государственные органы не имеют права вмешиваться в решение кадровых вопросов муниципального уровня. В то время как формирование личного состава муниципальной службы – задача только органов местного самоуправления.

Каждый уровень службы имеет свои принципы построения, отражающие его особенности. В муниципальной службе в большей мере учитываются вопросы местного самоуправления, государственной – проблемы общегосударственного масштаба.

Существенные и принципиальные отличия между муниципальной и государственной службами имеются в вопросах кодификации должностей. В этом плане более совершенной является кодификация должностей государственной службы, где на общегосударственном уровне проводится деление их на категории «А», «Б» и «В», при этом в Реестр государственных должностей государственной службы согласно закону включаются только государственные должности категории «Б» и «В», классифицированные по группам. Должности категории «А» на уровне федерального законодательства к сфере государственной службы не относятся.

Такая определенность позволяет избежать разночтений в вопросах отнесения к государственной службе той или иной государственной должности. В муниципальной службе такой ясности на уровне федерального законодательства нет. Решение данного вопроса осуществляется в уставах местных образований в соответствии с законами субъектов Федерации, которыми утверждаются и реестры муниципальных должностей, действующие на территориях соответствующих субъектов Федерации. Подобная ситуация на практике приводит к неоднозначности толкования вопросов о кодификации должностей муниципальной службы.

Все сказанное относится к деятельности лиц, осуществляющих как государственную, так и муниципальную службу. Объединенные родовыми понятием – публичная служба, муниципальные и государственные служащие могут претендовать на статусное соотношение, закрепленное в законодательстве. В ныне действующих федеральных законах об основах государственной и муниципальной службы содержится единственное соотношение, касающиеся стажа служащего, – стаж муниципальной службы приравнивается к стажу государственной службы. Но это далеко не достаточно.

Необходимы единая система чинов (квалификационных разрядов), номенклатура и иерархия (причем иерархичность публично-служебных отношений совсем не означает наличия состояния субординации между государственно-служебными и муниципально-служебными органами, под иерархией в данном случае понимается лишь построение системы должностей в зависимости от повышения их значимости) с перечнем соответствующих этим чинам должностей, содержащих, в свою очередь, перечень прав, обязанностей и ответственности, условий служебного роста. Это надо для того, чтобы переход служащего с одного вида службы на другой сопровождался гарантией замещения им определенных должностей с учетом прежней номенклатуры, обеспечивающей учет и сохранение наработанного опыта, полученных знаний, реализованных на прежних должностях способностей и склонностей.

Муниципальная служба как вид публичной службы, имеющей свои особенности, формируется в России впервые. Естественно, на этом пути возникают определенные трудности. Одна из них – отсутствие системного подхода в организации муниципальной службы. Как положительный факт следует отметить норму Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», устанавливающую обязанности субъектов Федерации по разработке и утверждению реестров муниципальных должностей (ст. 8).

Ранее, например, в Воронежской области, реестры утверждались на местах. Но этого цементирующего элемента построения системы муниципальной службы явно недостаточно. Необходимы разработка и принятие Единого примерного реестра муниципальных должностей, утвержденного Указом Президента или Постановлением Правительства Российской Федерации, с предусмотренной возможностью учета местных особенностей на уровне субъектов Федерации в пределах этого Реестра.

Это позволило бы несколько ослабить вторую проблему – почти полную зависимость решения вопросов организации муниципальной службы от усмотрения субъектов Федерации. Норма ст. 22 Федерального закона, устанавливающая право муниципальных образований до принятия соответствующих законов субъектов Федерации самостоятельно регулировать вопросы муниципальной службы, может только усугубить ситуацию с ее формированием в связи с отсутствием профессионалов в этой сфере и каких-либо достаточных для практической работы методических материалов. Но даже решение субъектами Российской Федерации установленных Федеральным законом вопросов по утверждению реестров муниципальных должностей, при недостаточности государственного внимания к единой государственной политике в области организации службы может повлечь ошибки в сфере идеологии и методологии муниципальной службы.

Субъекты Российской Федерации согласно пункту 1 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принимают свои законы о муниципальной службе, наряду с законом о государственной службе. Законодательство субъектов Российской Федерации дает различные варианты определения муниципальной службы.

Рассмотрим, как в нормативных документах ряда субъектов Российской Федерации определены понятия «муниципальной службы». Новосибирский городской Совет в положении «О муниципальной службе» [7] понимает ее как профессиональную деятельность на постоянной основе, на должностях муниципальной службы по обеспечению полномочий должностных лиц и органов местного самоуправления. Упуская при этом существование, выборных должностей и не раскрывая, в данном положении, определения муниципальной должности.

В законе Тюменской области «Об основах муниципальной службы в Тюменской области» [8] в статье 1 записано, что муниципальная служба – профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной. Исключая при этом существование выборных должностей.

В Федеральном законе муниципальная служба ограничивается полномочиями должности, не являющейся выборной. Это противоречие повлияло и на законодательство субъектов Российской Федерации. Так, Закон «О муниципальной службе в Алтайском крае» определяет муниципальную службу «как профессиональную деятельность на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной» [9], а Закон Республики Бурятия – «как профессиональную деятельность по обеспечению полномочий органов местного самоуправления» [10] (т.е. в соответствии с федеральным законодательством о местном самоуправлении).

Наиболее полно предоставлено определение понятия «муниципальной службы» в законодательстве Московской области: «Муниципальная служба в Московской области – профессиональная деятельность на постоянной основе на должностях муниципальной службы по обеспечению исполнения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления Московской области» [11]. Автор полагает, что это наиболее точная формулировка сущности муниципальной службы.

В статье 3 положения «О муниципальной службе в городе Нижнем Новгороде» [12] записано, что муниципальная служба – профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной. Наиболее точное определение дается в положении о муниципальной службе в г. Перми, где к муниципальной службе также относится «профессиональная деятельность на

должностях руководителей муниципальных учреждений и организаций, образуемых в соответствии с Уставом г. Перми, финансируемых из средств местного бюджета и наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения» [13].

Подобные определения понятия «муниципальной службы» даются в законах о муниципальной службе ряда субъектов Российской Федерации, например, Вологодской, Воронежской, Липецкой, Томской, Тюменской областей, Ханты-Мансийского округа. В правовом аспекте муниципальная служба представляет особый правовой институт, нормы которого регулируют определенную разновидность общественных отношений, возникающих в процессе поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения [14].

Согласно Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. с изменениями от 13 апреля 1999 г. «муниципальная служба – это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной» [15]. При этом данным законом специально оговаривается, что статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в нем не устанавливается.

Однако нельзя говорить о правах муниципальных служащих, при этом, упуская депутатов представительного органа местного самоуправления, поскольку от депутатов зависит уровень и качество тех решений, которые призваны выполнять муниципальные служащие. Вместе с тем, среди отечественных ученых существуют различные точки зрения по поводу использования понятий «муниципальная служба» и «муниципальный служащий».

С нашей точки зрения, наиболее полное обоснование наименования «муниципальная служба» и «муниципальный служащий», предложил Ю.Н. Стариков, который считает, что «эти понятия объединяют всех служащих, занятых исполнением различных функций в органах местного самоуправления как бы последние ни назывались» [16]. Будучи одной из демократических форм организации местного самоуправления, муниципальная служба является важнейшим объектом правового регулирования. Поэтому федеральный законодатель выделил в качестве объекта федерального регулирования основы муниципальной службы.

Другие авторы, исследовавшие эту проблему, приходят к выводу о том, что муниципальная служба рассматривается как комплексный правовой институт. Е.С.Шугрина под муниципальной службой понимала в объективном смысле «муниципальная служба – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с зачислением на должность, поощрением, прохождением службы, отставкой и т.д. В этом смысле муниципальная служба рассматривается как комплексный правовой институт. В субъективном смысле муниципальная служба – это профессиональная деятельность лиц, занимающих оплачиваемые невыборные должности в органах местного самоуправления и реализующих принадлежащие муниципальному образованию обязанности и права» [17].

Углубленный анализ предмета исследования позволил В.И. Фадееву определить ряд специфических признаков муниципальной службы: «во-первых, она учреждается и функционирует в сфере публичной власти, носит публично – правовой характер, во-вторых, имеет специфические задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления, и наконец, имеет определенную преемственность с государственной службой. Так, стаж работы на муниципальных должностях зачисляется в стаж работы на государственных должностях, и наоборот» [18].

В соответствии с Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами субъекта Российской Федерации, обязанности

по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Это означает, что не являются муниципальными служащими лица, осуществляющие деятельность в органах местного самоуправления на выборных муниципальных должностях. Лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, также не являются муниципальными служащими.

Федеральный закон предусматривает две общие функции муниципального служащего в рамках муниципальной должности – исполнение и обеспечение полномочий органа местного самоуправления. Законодательства о муниципальной службе ряда субъектов Российской Федерации (Воронежской, Смоленской, Тамбовской, Читинской, Ярославской областей) используют эти же понятия для определения функций муниципальной должности муниципальной службы.

Под исполнением и обеспечением следует понимать положительные действия лица, исполняющего обязанности по должности муниципальной службы, где исполнение является действием по непосредственной реализации полномочий органа в пределах должностей компетенции (например, по должности главы исполнительного органа местного самоуправления, замещаемой путем найма; здесь также реализуется признак представительства от имени органа или территории), а обеспечение – действием, опосредующим исполнение и реализацию полномочий органа (т.е. функция исполнения сама нуждается в обеспечении). Следовательно, функцию исполнения полномочий органа может осуществлять его руководитель или лицо, его замещающее, а функцию обеспечения – входящие в штат органа местного самоуправления, подчиненные руководителю муниципальные служащие.

Это положение правильно оценили законодатели Читинской области, поставив в Законе «О муниципальной службе в Читинской области» в определении муниципальной должности между понятиями «исполнение» и «обеспечение» разделительный союз «или». Вот эта норма: «муниципальная должность – штатная должность в муниципальных органах с установлением кругом обязанностей по исполнению полномочий органов местного самоуправления или обеспечению полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, ответственностью за выполнение этих обязанностей и денежным содержанием за счет средств местного бюджета».

Если с функцией исполнения как понятием, характеризующим должность муниципальной службы, все ясно (эту функцию могут исполнять также лица, занимающие иные должности муниципальной службы, но здесь федеральный закон устанавливает четкий разграничивающий критерий – выборность), то функция обеспечения применительно к должности муниципальной службы требует особого разбора. Федеральный закон (п. 2 ст. 7) устанавливает единственное исключение для отнесения лиц, входящих в штат органа местного самоуправления, к категории муниципальных служащих. К этой категории не относятся лица: а) не занимающие муниципальные должности муниципальной службы и б) исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления (технические секретари, работники машинописного и множительного бюро, хозяйственной службы и др.).

Указанный юридический состав является совокупным, т.е. если перечисленные категории работников включены в реестр муниципальных должностей муниципальной службы, то они являются муниципальными служащими. Исходя из смысла этой нормы, видно, что решение данного вопроса оставлено на усмотрение законодателей субъектов Федерации.

По содержанию труда любую работу, выполняемую в муниципальных органах и отличающуюся по своей форме и содержанию от труда рабочих, можно определить как работу служащего. Главный критерий, отличающий труд рабочих, – производство

материальных благ [19]. Естественно, ни секретари, ни машинистки, ни хозяйственные работники под этот критерий не попадают.

Следовательно, они являются служащими, работающими в муниципальных органах. В этой связи целесообразно, на наш взгляд, ввести понятие «служащие органов местного самоуправления», в которое включались бы все работники муниципального органа, обеспечивающие исполнение полномочий данного органа.

Следует ли указанных работников причислять к категории муниципальных служащих и распространять ли на них действие федерального закона со всеми правами, льготами и гарантиями, установленными для них? Для понимания данного вопроса рассмотрим более подробно функцию обеспечения полномочий органов местного самоуправления, возложенную на муниципального служащего федеральным законом.

Обеспечение полномочий – это процесс труда служащего (служебной деятельности), представляющий собой непосредственное воздействие на субъекты управления (органы местного самоуправления и их должностных лиц), результатом которого является реализация их полномочий. К этим служащим можно отнести лиц, замещающих должности в функциональных подразделениях органов местного самоуправления. Кроме того, к категории муниципальных служащих должны быть отнесены руководители всех структурных подразделений, организующих обеспечительную работу, и помощники (консультанты) выборных должностных лиц.

Лица, осуществляющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, воздействуют на субъекты управления опосредованно, через деятельность лиц, указанных выше, обеспечивают их полномочия, т.е. осуществляют деятельность не в процессе служебной деятельности, а по поводу нее. Технический (вспомогательный) персонал органа местного самоуправления обеспечивает деятельность лиц, обеспечивающих полномочия органа, и, следовательно, технические работники не могут занимать муниципальные должности по определению ст. 1 Федерального закона.

В поддержку этого утверждения вспомним также такой признак муниципальной должности и лица, ее замещающего, как возможность действовать от имени органа. Такие функции, как представление юридического заключения, совершение организационно-распорядительных мероприятий, направление запросов, совершение иных подобных действий в порядке реализации функциональных и отраслевых полномочий органа, несут в себе элементы действия от имени органа, если они направлены во сне, по отношению к иным участникам управленческих отношений. Технические работники, ни при каких обстоятельствах не могут действовать от имени органа местного самоуправления. Указанные рассуждения полностью применимы к иным, не техническим работникам органов местного самоуправления, не обеспечивающим непосредственные полномочия органов, – работникам бухгалтерии, пресс-службы и т.д. Определенную сложность представляет определение кадровой службы.

Функционирование кадровой службы также не обеспечивает непосредственно полномочия органа. Однако она является элементом управления службой, так как ее функционирование связано с приемом, прохождением и освобождением от муниципальной службы. Логично допустить, что управлять службой может только подразделение службы.

Подводя итог сказанному, можно еще раз отметить: к муниципальным служащим относятся лица. Непосредственно обеспечивающие полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц, вступающие в отношения с ними в процессе службы; к муниципальным служащим не относятся лица, обеспечивающие деятельность лиц первой категории, вступающие в отношения и ни при каких обстоятельствах не наделенные правом выступать от имени органа.

На практике существует мнение, выраженное, в том числе законодательно (ст. 1 Закона Смоленской области «О муниципальных должностях муниципальной службы

Смоленской области)), о том, что установление конкретной муниципальной должности и, следовательно, признание лиц, ее замещающих, муниципальными служащими, является включением этой должности в реестр муниципальных должностей.

Думается, что установление такой зависимости относит утверждение муниципальных должностей к компетенции субъектов Российской Федерации. Должны быть разграничены должности, занимаемые муниципальными служащими и другими работниками органов местного самоуправления. Это необходимо для того, чтобы правовое регулирование имело более определенный характер и чтобы законы об утверждении реестра муниципальных должностей муниципальной службы были приняты субъектами Федерации в сжатые сроки.

Представляется интересным проанализировать понятие должностного лица, содержащего в п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и установить соотношение этого понятия с понятием «муниципальный служащий». Понятия «муниципального служащего» данная статья не раскрывает. Должностное лицо местного самоуправления определяется как: «выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящиеся к категории государственных служащих». Возникает вопрос: можно ли считать должностным лицом местного самоуправления всякое лицо, замещающее муниципальную должность?

То обстоятельство, что среди основных понятий и терминов в области местного самоуправления закон не упоминает муниципального служащего, наводит на мысль, что это понятие для законодателя равнозначно понятию должностного лица местного самоуправления. К такому мнению склоняет и пункт 1 ст. 17 данного закона: «Наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации».

Если бы, помимо должностных лиц местного самоуправления, закон имел в виду наличие в органах местного самоуправления других муниципальных должностей, он бы, очевидно, представил уставам муниципальных образований право именовать не только органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, но и прочие муниципальные должности. Равным образом, надо думать, закон зафиксировал бы право муниципального образования определять компетенцию, подотчетность, вопросы организации и деятельности не только органов местного самоуправления и должностных лиц, но и рядовых муниципальных служащих.

Пункт 1 статьи 21 Федерального закона о муниципальной службе, закрепляющий, что «лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими», также не противоречит взгляду на них как на должностных лиц. Не противоречат такому взгляду и нормы статьи 26, посвященной обращению граждан в органы местного самоуправления. В ней указывается, что граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, к должностным лицам местного самоуправления.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца. Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации может быть установлена административная ответственность за нарушение сроков и порядка ответа на обращения граждан.

Вместе с тем пункт 1 статьи 19 Закона, определяющий, что «органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего

ведения принимают правовые акты...», не позволяет отнести к категории должностных лиц местного самоуправления все должности муниципальной службы, поскольку не каждая из них обладает правом принимать правовые акты.

Две тенденции в толковании понятия должностного лица, отмеченные Ю.Н. Стариловым, своеобразно преломляются применительно к муниципальной службе [20]. Тенденция расширительного толкования приводит к тому, что должностным лицом считают практически любого работника аппарата муниципалитета, включая машинисток, стенографисток и т.п. (в настоящее время технические работники органов местного самоуправления федеральным законодательством не признаются даже муниципальными служащими).

С другой стороны, ограничительная тенденция признает должностными лицами лишь руководителей местных органов власти, имеющих в подчинении других служащих. В Положении о муниципальной службе города Самары считает таковыми: главу города, главу администрации города, заместителей главы администрации города, руководителей структурных подразделений администрации города, глав администраций районов и их заместителей, то есть должности, относимые реестрами должностей муниципальной службы к категориям высших и главных.

В большинстве случаев, впрочем, нормативные акты субъектов Федерации по примеру федерального закона ограничиваются определением должностного лица, не указывая конкретные должности: «Муниципальный служащий, осуществляющий полномочия представителя органа местного самоуправления, а также наделенный по муниципальной должности организационно – распорядительными и контрольными полномочиями является муниципальным должностным лицом». «Муниципальные служащие, выполняющие организационно-распорядительные функции, в том числе в отношении объектов муниципальной собственности, являются должностными лицами» [21] и т.д. Но что именно следует считать организационно – распорядительными функциями? Ведь элементы их можно обнаружить в деятельности любого муниципального служащего.

Несмотря на многообразие научных суждений о правовой природе и признаках должностного лица, законодательно установленное единое понимание его отсутствует. Не восполнил этот пробел и Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации».

С точки зрения П.И. Кононова, должностных лиц государственной службы можно дифференцировать по месту занимаемой ими должности в Реестре государственных должностей:

а) должностное лицо, занимающее высшую государственную должность государственной службы (руководитель аппарата государственного органа, заместитель руководителя аппарата, начальник управления);

б) должностное лицо, занимающее главную государственную должность государственной службы (заместитель начальника управления, начальник отдела, начальник отдела в составе управления, заместитель начальника отдела в составе управления, советник);

в) должностное лицо, занимающее ведущую государственную должность государственной службы (консультант, специалист эксперт);

г) должностное лицо, занимающее старшую государственную должность государственной службы (ведущий специалист);

д) должностное лицо, занимающее младшую государственную должность государственной службы (специалист 1-й категории) [22].

Применив этот подход к муниципальной службе, должностными лицами муниципальной службы следует считать всех муниципальных служащих.

Нуждающаяся в серьезной научной разработке проблема понятия должностного лица муниципальной службы имеет принципиальное значение, поскольку непосредственно связана с уточнением статуса муниципального служащего.

Таким образом, главным признаком муниципального служащего является то, что он занимает должность муниципальной службы, исполняет обязанности по этой должности.

Федеральный закон подразделяет муниципальные должности на: выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов; иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора (п. 2 ст. 1).

Употребление здесь множественного числа – «Выборные должностные лица» – препятствует адекватному пониманию текста. В муниципальной практике существует одно выборное должностное лицо – глава местного самоуправления. Казалось бы, к данной категории должны быть отнесены и, скажем, председатели представительных органов местного самоуправления. Но эту должность они заняли не «в результате муниципальных выборов», а именно «на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов».

Недоразумение здесь, по-видимому, возможно потому, что решение представительного органа, как правило, тоже является следствием голосования (выборов), и, таким образом, формально лицо, замещающее выборную муниципальную должность на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления, вполне может считаться выборным должностным лицом местного самоуправления.

Необходимо подчеркнуть, что, в соответствии с п. 1 ст. 2 закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», муниципальной службой считается профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной (п. 2 указанной статьи оговаривает, что статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления данный федеральный закон не определяет – эти вопросы подробно прорабатываются уставами муниципальных образований).

Отсюда вытекает, что деятельность главы муниципального образования, председателя местного представительного органа и прочих лиц, замещающих выборные должности, муниципальной службой не является, а значит, лиц, замещающих выборные должности, нельзя считать муниципальными служащими. В тоже время – образующими признаками муниципального служащего Федеральный закон называет исполнение обязанности по муниципальные должности за денежное вознаграждение, выплачиваемое из средств местного бюджета (п. 1 ст. 7).

В интересующем нас случае оба признака налицо, к тому же (в отличие от п. 1 ст. 2) закон не оговаривает, что речь идет о должности, не являющейся выборной. Буквально толкуя закон, не так сложно прийти к парадоксальному выводу о том. Что можно быть муниципальным, и не занимаясь муниципальной службой.

Эта законодательная конструкция, заимствованная из Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации» не представляется нам удачной. Это не означает отрицания принципиальных различий в статусе выборных и прочих муниципальных должностей. Очевидно, что большинство норм, регулирующих статус невыборных муниципальных должностей (в частности, нормы о порядке поступления на службу и ее прекращения, об ответственности и пр.) к выборным должностям неприменимы.

Однако это не дает основания не признавать муниципальной службой деятельность выборных должностных лиц, обладающую всеми существенными признаками таковой. С нашей точки, законодателю следовало просто вывести из-под действия закона (или ряда его норм) лиц, замещающих выборные муниципальные должности.

В теории административного права сложилось определенное понимание должности как организационного звена, связывающего определенную структуру с физическим лицом – служащим, который замещает должность и исполняет отведенные по должности полномочия. Лицо, замещающее публичную должность, обязано руководствоваться не личными интересами, а поставленными перед ними соответствующими органами публичной власти задачами. Как справедливо отмечает Ю.Н. Старилов: «Должность – это не доходное место, которое может содействовать росту материального благосостояния лица ее содействовать росту материального благосостояния лица ее занимающего. Обеспечение, гарантированное государством своим служащим, является следствием, а не целью должности» [23].

Публичная должность определяет границы деятельности служащего и зависит от сферы применения его компетенции. Права и обязанности муниципального служащего непосредственно связаны с удовлетворением публично – правовых интересов местного сообщества. Именно этот факт должен быть определяющим при понимании такой категории как «муниципальная должность».

Так, в соответствии с Законом Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» муниципальная должность – есть «должность, включенная в Единый реестр муниципальных должностей Самарской области, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий муниципального органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей» [24]. Трактовка муниципальной должности Законом Самарской области отражает тенденцию, свойственную многим субъектам Федерации.

«Должность муниципальной службы – муниципальная должность с обязанностями по обеспечению полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления с денежным содержанием за счет средств местного бюджета», – записано в Законе «О муниципальной службе в Республике Бурятия» [25]. Не устанавливает полномочия муниципальной должности закон «О муниципальной службе в Республике Карелия («Муниципальная должность – должность в органе местного самоуправления, профессиональная деятельность в котором направлена на решение задач, функций и полномочий органов местного самоуправления, соответствующая требованиям, предъявляемым к муниципальной службе, и включенная в реестр муниципальных должностей Республики Карелия» [26]). Закон «О муниципальной службе в Краснодарском крае» определяется «муниципальная должность с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и денежным содержанием за счет средств местного бюджета, замещаемая на постоянной профессиональной основе путем заключения трудового договора [27]. Закон «Об основах муниципальной службы в Калининградской области» определяет «должность в муниципальных органах с установленным кругом обязанностей, денежным содержанием и ответственностью за выполнение этих обязанностей» [28]. Кодекс «О государственной и муниципальной службе Хабаровского края» определяет «муниципальная должность – должность в органах местного самоуправления, учреждаемая в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления муниципального образования в соответствии с федеральными законами и настоящим Кодексом» [29].

Заслуживает особого внимания определение муниципальной должности данное законом Красноярского края. «Муниципальная должность – должность в органах местного самоуправления, понимается как структурная единица муниципального органа с

закрепленными за ней кругом прав и обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий муниципального органа, ответственностью за их исполнение и денежным содержанием, учрежденная уставом муниципального образования или правовым актом органа местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами края и подлежащая замещению одним лицом» [30].

Примечательна здесь трактовка муниципальной должности как структурной единицы органа местного самоуправления, его важнейшей составляющей. Этот подход развивается в пункте 2 данной статьи, определяющем, что не может быть муниципальной должности без соответствующих прав: «Не допускается учреждение муниципальных должностей без определенного круга прав и обязанностей, закрепленных за данной должностью».

Анализируя нормы регионального законодательства, определяющие классификацию должностей муниципальной службы, необходимо отметить, что иерархия государственных должностей, переносится на муниципальную почву в большинстве случаев без каких бы то ни было, корректив. Это не всегда оправдано, учитывая отмеченные выше существенные различия содержания государственной и муниципальной службы. В тех же случаях, когда региональные законодатели отступают от текста закона о государственной службе, они, как правило, не предлагают взамен внятных принципов классификации муниципальных должностей.

Так, Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» подразделяет государственные должности:

- должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (государственные должности Российской Федерации), конституциями, уставами субъектов Российской Федерации (государственные должности субъектов Российской Федерации) для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, депутаты, министры, судьи и другие), – государственные должности категории «А»;

- должности, учреждаемые в установленном законодательством Российской Федерации порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А», – государственные должности категории «Б».

- должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий – государственные должности категории «В».

Точно такие же категории муниципальных должностей выделяются в большинстве региональных нормативных актов о муниципальной службе.

Конечно, мы согласны с делением муниципальных должностей на три категории в целях учета различий в источнике полномочий муниципальных должностей и вытекающих отсюда различий их правового статуса. Так, на должности категории «А», т.е. выборные должности – законодательство о муниципальной службе в принципе не распространяется.

Однако анализ регионального законодательства показывает, что его создатели не всегда правильно понимают критерии деления должностей на категории, ошибочно полагая, что должности категории «В» заведомо ниже должностей категории «Б». Между тем, основанием деления должностей на категории является различия не в объеме, а в источнике полномочий. Учитывая, что должности категории «А» объективно являются высшими, создается впечатление, что должности категории «В» ниже должностей категории «Б». Если при этом к категории «А» относить лишь выборные, а не все высшие муниципальные должности, получается, что референт или руководитель пресс-службы главы местной администрации, лишенный независимых полномочий, воспринимается как лицо вышестоящее по сравнению с главой того или иного подразделения местной администрации.

Например, закон «О муниципальной службе в Иркутской области» относит к должностям категории «Б» должности, «связанные с непосредственным осуществлением властных полномочий органов местного самоуправления и руководства этими органами, а также должности, связанные с непосредственным обеспечением исполнения полномочий органов местного самоуправления и руководством лицами, занимающими ведущие, старшие и младшие должности муниципальной службы (назначаемый главой муниципального образования глава администрации, заместители главы муниципального образования, руководители структурных подразделений исполнительных органов местного самоуправления (местной администрации), руководитель аппарат органа местного самоуправления)» [31]. К должностям категории «В» относятся должности, связанные с обеспечением исполнения полномочий органов местного самоуправления и руководством лицами, замещающие старшие и младшие должности муниципальной службы [32] (заместители руководителей структурных подразделений исполнительных органов местного самоуправления (местной администрации), заместители руководителя аппарата органа местного самоуправления, руководителя структурных подразделений исполнительных органов местного самоуправления, осуществляющих информационно-аналитическое и организационное обеспечение их деятельности).

Как видим, по сравнению с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» содержание понятия «должность категории Б» расширено, а содержание понятия «должность категории В» сужено. Расширение перечня должностей категории Б таит в себе определенную угрозу. Так, в Федеральном законе «Об основах государственной службы» выделение в отдельную категорию Б должностей, производных от выборных, оправдано спецификой поступления на службу и прекращения службы в данном случае. Здесь не действует один из основных принципов государственной службы – принцип несменяемости, так как доверительный характер обязанностей этих должностных лиц подразумевает возможность их замены при смене вышестоящего должностного лица. Расширительное толкование понятия «непосредственное обеспечение полномочий должностных лиц категории «А» может привести к тому, что гарантий несменяемости лишится значительная часть муниципальных служащих.

Региональное законодательство о муниципальной службе (вслед за федеральным законом «О государственной службе») часто трактует перечень должностей категории «А» расширительно, включая в него не только лиц, замещающих должности в результате выборов, но и руководителей структурных подразделений местной администрации. С нашей точки зрения, выведения из-под действия законодательства о государственной службе руководителей отраслевых подразделений местной администрации не оправдано.

Причем, если на федеральном уровне нераспространение на министров законодательства о государственной службе компенсируется специальным законодательством, регламентирующего отправление этих должностей, то на местном уровне наличие такого специализированного законодательства не гарантировано. Практическим следствием такого положения может явиться отсутствие всякой правовой регламентации статуса высших должностных лиц местного самоуправления, что не допустимо.

Заимствуя градацию из государственной службы, муниципальные должности также подразделяют на группы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие муниципальные должности. Наименование их устанавливается муниципальным образованием самостоятельно и отражается в местном реестре муниципальных должностей. Например, Реестр муниципальных должностей муниципальных служащих органов представительной и исполнительной власти муниципальных образований Республики Хакасия (в редакции Закона Республики Хакасия от 30.10.1997 г.) [33] распределяет муниципальные должности по группам следующим образом: высшие должности – глава муниципального образования (местного самоуправления), председатель Совета депутатов, работающий на постоянной

основе; главные должности – первый заместитель главы администрации, заместитель председателя Совета депутатов, заместитель главы администрации, управляющий делами администрации, депутат Совета депутатов, работающий на постоянной основе, руководители самостоятельных управлений, комитетов, отделов и иных органов, являющихся юридическими лицами, заместитель руководителя самостоятельного управления, комитета, отдела; ведущие должности – начальники структурных отделов самостоятельных управлений, комитетов, отделов и иных органов, являющихся юридическими лицами, заместитель начальника структурного отдела администрации, заместители начальника структурного отдела самостоятельного управления, комитета, отдела, главный бухгалтер администрации; старшие должности – главный специалист, ведущий специалист, помощник главы администрации; младшие должности – специалисты 1-й и 2-й категорий, специалист, депутат, избранный на сходе граждан, работающий на постоянной основе (староста). Спецификой этого документа является девальвация статуса депутата. Кроме того, само по себе включение должностей категории «А» в классификацию муниципальных должностей по группам противоречит федеральному законодательству, которое допускает классификацию лишь применительно к должностям муниципальной службы – то есть невыборным должностям. Это вызывает определенные сомнения необходимости выделения столь большого числа ступеней в рамках муниципальной иерархии.

Реже встречаются примеры правильного понимания оснований деления государственных должностей на категории и группы, хотя следствием этого является практически буквальное воспроизведение соответствующих норм законодательства о государственной службе. Например, «Единый реестр муниципальных должностей муниципальной службы в Приморском крае» [34] к должностям категории «А» относит депутатов представительного органа местного самоуправления (занимающих должность на постоянной), выборных глав муниципального образования и выборных глав администрации поселка, сельсовета, поссовета. (Должности категории «Б»: первый заместитель и заместитель главы муниципального образования, управляющий делами (руководитель аппарата) администрации муниципального образования (представительного органа), помощник, советник (консультант) главы муниципального образования, руководитель пресс-службы (пресс-секретарь) главы муниципального образования (представительного органа). В полном соответствии со смыслом федерального законодательства деление муниципальных должностей на группы начинается с должностей категории «Б» («высшая должность: первый заместитель главы муниципального образования; зам. главы муниципального образования; управляющий делами (руководитель аппарата) администрации муниципального образования (представительного органа)»).

Отнесение муниципальных должностей к конкретным категориям и группам муниципальной службы во многом отражает общую обстановку в регионе, борьбу авторитарного и демократического начал. Не может не обращать на себя внимание, например, что к должностям категории «А» Реестр муниципальных должностей Приморского края [35] относит должность выборного главы администрации «поселка, сельсовета, поссовета, поселения», подчеркивая тем самым уважение к волеизъявлению избирателей, независимо от величины муниципального образования.

Казалось бы, подобная практика должна иметь широкие распространения, особенно учитывая, что уравнивание должностей в категории не означает равенства должностных окладов, величина которых устанавливается путем умножения минимального размера оплаты труда на коэффициент, обуславливаемый количеством жителей самоуправляющейся территории (в Хакасии, например, применительно к должностям главы муниципального образования этот коэффициент колеблется в интервале от 10 до 24, в Карелии – от 10 до 30).

В действительности, однако, это далеко не так. Например, утвержденный 18.03.1997 г. в соответствии с Законами Краснодарского края «О муниципальной службе Краснодарского края» Реестр должностей муниципальной службы органов местного самоуправления Краснодарского края, отнеся к высшим должностям должность главы местного самоуправления города, района, главу администрации сельского округа, населенного пункта причисляет к главным должностям [36].

В соответствии с законом, должности муниципальной службы учреждаются уставами муниципальных образований, исходя из реестров муниципальных должностей, утвержденных субъектами Федерации. Правовыми актами субъекта Федерации устанавливается соотношение муниципальных должностей муниципальной службы с государственными должностями государственной службы – с учетом предъявляемых к ним квалификационных требований. Отсюда следует, что реестр муниципальных должностей, утверждаемый субъектом Федерации, является первоосновой создания муниципальных должностей.

Однако в законе Самарской области находим: «Единый реестр муниципальных должностей в Самарской области формируется на основании уставов и иных нормативных актов муниципальных образований». Думается, что данное положение в большей мере отражает сложившуюся практику: муниципальные должности, как правило, рождаются на муниципальном уровне – реестр лишь систематизирует их перечни.

Не следует забывать, что статья 8 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», посвященная уставу муниципального образования, в числе вопросов, им регламентируемых, называет структуру и порядок формирования органов местного самоуправления, наименования и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и его должностных лиц. Придерживаясь смысла этой нормы, трудно отрицать за муниципальными образованиями и право самостоятельно учреждать муниципальные должности, хотя оно и противоречит пункту 1 статьи 8 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Библиографический список:

1. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование. – М.: Юрист, 1997. – С. 242-243.
2. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Правовое регулирование. – М., 1997. – С. 242-243.
3. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 36. Ст. 3606.
4. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.
5. Стариков Ю.Н. Служебное право. – М., 1996. – С. 130.
6. Стариков Ю.Н. Указ. Соч. – С. 70, 92, 93.
7. Решение Новосибирского городского Совета депутатов от 19 сентября 1996 № 220 «О положении «О муниципальной службе» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
8. Закон Тюменской области от 13 мая 1999 г. № 111 «О муниципальной службе в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы, 1999 г. – № 5.
9. Закон Алтайского края от 7 декабря 1998 г. № 134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае» // Сборник законодательства Алтайского края, 2004 г. – № 98.
10. Закон Республики Бурятия от 2 апреля 1996 года № 277-1 «О муниципальной службе в Республике Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия, 1996, № 12 (23).

11. Закон Московской области от 11 июля 2007 года № 26/14 (в ред. от 31.10.2008 г.) «О муниципальной службе в Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. 2007. № 137.
12. Закон Нижегородской области от 3 августа 2007 года № 99-3 «О муниципальной службе в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2007. - № 148.
13. Закон Пермского края «О муниципальной службе в Пермском крае» от 25 июля 1996 года (В ред. Закона от 16.09.98.) <http://rels.obninsk.com/Rels/Limited/ms/legis / 81 / 00031.htm>.
14. Якушев В.С. О понятии правового института // Правоведение. – 1970. – № 6. – С. 66.
15. Федеральный закон от 8 января 1996 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.; Российская газета. – 1999. – 16 апр.
16. Стариков Ю.Н. Служебное право. – М., 1996. – С. 144.
17. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. – М.: Дело, 1999. – С. 197.
18. Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. – С. 106-107.
19. Закон Читинской области «О муниципальной службе в Читинской области» // Вестник Читинской области. – 1999. – № 1. – С. 62.
20. Стариков Ю.Н. Служебное право. – М., 1996. – С. 355-356.
21. Закон Красноярского края «О муниципальной службе в Красноярском крае» от 21 октября 1997 года № 15-580 // Красноярский рабочий. 1997. 28 ноября (№ 228-229).
22. Кононов П.И. Административная ответственность должностных лиц. Автореферат дис. канд. юрид. наук. М., 1994. – С. 16-17.
23. Стариков Ю.Н. Служебное право. – М., 1996. – С. 105.
24. Закон Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» от 16 июля 1998 года №144-сз // Волжская коммуна. 1998. 24 июля 1998 (№134-135).
25. Закон Республики Бурятия от 10 сентября 2007 года № 2431 (в ред. от 08.07.2009 г.) «О муниципальной службе в Республике Бурятия» // Бурятия. 2007. № 170.
26. Закон Республики Карелия «О муниципальной службе в Республике Карелия» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
27. Закон Краснодарского края от 8 июля 2007 года № 1244 (в ред. от 03.06.2009 г.) «О муниципальной службе в Краснодарском крае» // Кубанские новости", № 93, 21.06.2007.
28. Закон Калининградской области «О муниципальной службе в Калининградской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
29. Закон Хабаровского края от 30 июля 2008 года № 203 (ред. от 25.02.2009 г.) «О внесении изменений в Закон Хабаровского края «О муниципальной службе в Хабаровском крае». // Собрание законодательства Хабаровского края. 2007. № 8(61).
30. Закон Красноярского края «О муниципальной службе в Красноярском крае» от 21 октября 1997 года № 15-580 // Красноярский рабочий. 1997. 28 ноября (№ 228-229).
31. Закон Иркутской области от 15 октября 2007 года № 88-03 (в ред. от 23.12.2008 г.) «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» // Областная Дума. 2007. № 120.
32. Там же.
33. Закон республики Хакасия от 6 июля 2007 г. № 39-ЗРХ (в ред. от 27.01.2009 г.) «О муниципальной службе в Республике Хакасия» // Вестник Хакасии. 2007. № 49.
34. Закон Приморского края от 4 июня 2007 г. №82 КЗ (в ред. от 10.03.2009 г.) «О муниципальной службе в Приморском крае» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2007. № 19.
35. Там же.

36. Закон Краснодарского края от 8 июля 2007 года № 1244 (в ред. от 03.06.2009 г.) «О муниципальной службе в Краснодарском крае» // Кубанские новости", № 93, 21.06.2007.

Опубликовано: Муравченко В.Б. Правовое регулирование предмета и пределов муниципальной службы // Вестник Омского отделения Академии гуманитарных наук. – 2001. – № 6. – С. 74-86. – ISBN 5-8149-0148-9. (Доступна [электронная версия](#)).