



Munich Personal RePEc Archive

Legislative requirements of subjects of the Russian Federation to municipal positions of municipal service

Muravchenko, Viktor

Omsk state university of F.M. Dostoyevsky

2003

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66388/>
MPRA Paper No. 66388, posted 01 Sep 2015 22:39 UTC

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К МУНИЦИПАЛЬНЫМ ДОЛЖНОСТЯМ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Муравченко В.Б

Омский государственный университета им. Ф.М. Достоевского

LEGISLATIVE REQUIREMENTS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION TO MUNICIPAL POSITIONS OF MUNICIPAL SERVICE

Muravchenko V.B.

Omsk state university of F.M. Dostoyevsky

Аннотация: В статье рассматриваются законодательные требования субъектов Российской Федерации к муниципальным должностям муниципальной службы. Показано, что классификация групп должностей муниципальной службы носит универсальный характер, так как деление должности муниципальной службы предусмотренная в федеральном законодательстве предусматривает деление должностей на группы и в законах субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: реестр должностей, классификация групп должностей, должностная инструкция, квалификационные требования, должностные обязанности, компетенция, соотношение должностей.

Annotation: In article is considered legislative requirements of subjects of the Russian Federation to municipal positions of municipal service. It is shown that classification of groups of positions of municipal service has universal character as division of a position of municipal service provided in the federal legislation provides division of positions into groups and in laws of subjects of the Russian Federation.

Keywords: the register of positions, classification of groups of positions, duty regulations, qualification requirements, functions, competence.

Правовая регламентация содержания муниципальной службы определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами Российской Федерации и субъекта Российской Федерации и включает: требования к муниципальным должностям муниципальной службы.

Теперь остановимся на рассмотрении вопросов в области местного самоуправления по установлению требований к муниципальным должностям муниципальной службы в субъектах Российской Федерации, которые устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Отсутствие единых квалификационных требований в Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», так и законодательных актах ряда субъектов Российской Федерации подталкивают органы местного самоуправления к самостоятельной регламентации. Например, постановлением мэра г. Тольятти от 30 сентября 1999 г. «Об утверждении «Перечня квалификационных требований к муниципальным должностям муниципальной службы в исполнительных органах местного самоуправления г. Тольятти» [1] введены квалификационные требования по категориям («Б» и «В») и группам муниципальных должностей муниципальной службы (высшие, главные, ведущие, старшие, младшие).

Особенность этого документа состоит в том, что помимо общих для многих должностей квалификационных требований, относящихся к уровню профессионального образования и стажу работы по специальности, устанавливаются требования к стажу муниципальной или государственной службы и стажу работы на должностях руководителей и специалистов в соответствующей профилю отрасли. Например, квалификационные требования к группе высших муниципальных должностей категории «В» - первый заместитель, заместитель главы администрации района в городе, выглядят

следующим образом: высшее образование по специальности «государственное и муниципальное управление», либо по специализации муниципальных должностей муниципальной службы или высшее профессиональное образование; стаж муниципальной или государственной службы (работы) не менее 3 лет либо стаж работы на руководящих должностях не менее 5 лет.

Для группы главных должностей муниципальной службы категории «В», например, заведующий отделом, требования такие: высшее профессиональное образование, стаж муниципальной или государственной службы не менее 2 лет или на других должностях руководителей и специалистов соответствующей профилю отрасли не менее 4 лет.

В тех субъектах Российской Федерации, где законодатель квалификационные требования установил по аналогии с группами государственных должностей государственной службы, полностью сохранена их структура и содержание. Так, в законах Новгородской, Тульской, Московской, Омской областей «О муниципальных должностях и муниципальной службе» действуют квалификационные требования к:

- уровню профессионального образования с учетом группы должностей муниципальной службы;

- стажу и опыту работы по специальности;

- уровню знания Конституции РФ, федерального законодательства, устава и иных нормативных правовых актов муниципального образования применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Могут устанавливаться и другие требования к претендентам, устанавливаемыми законами субъектов Российской Федерации, а также нормативными актами органов местного самоуправления. К ним могут относиться требования по общему стажу работы в органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также стаж пребывания в должности соответствующей группы, на должностях руководителей и специалистов в отраслях и сферах деятельности, профиль которых соответствует специализации муниципальных должностей, и др.

Квалификационные требования по муниципальным должностям муниципальной службы в Новгородской области предусмотрены ст. 4 Закона «О Реестре муниципальных должностей в Новгородской области». Для каждой группы должностей (главные, ведущие, старшие, младшие) разработаны отдельные квалификационные требования. Например, гражданам, претендующим на замещение главной муниципальной должности муниципальной службы (первый заместитель Главы муниципального образования, заместитель Главы муниципального образования, управляющий делами), необходимо иметь высшее профессиональное образование по специализации должности или образование, считающееся равноценным, с дополнительным высшим профессиональным образованием по специальности должности муниципальной службы» [2].

Представляется, что присваивать квалификационные разряды (например, муниципального советника Новгородской области 1, 2, 3-го класса) можно только тогда, когда будет ясно, какое образование по каждой из четырех групп должностей будет считаться равноценным. Решение этого вопроса готовится и должно быть принято на Федеральном уровне».

В федеральном законе «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и во многих законах субъектов Российской Федерации о муниципальной службе устанавливаются пять групп должностей: **высшие** муниципальные должности, **главные** муниципальные должности, **ведущие** муниципальные должности, **старшие** муниципальные должности.

Каждая из должностей, входящих в группу, представлена определенным содержанием трудовых функций, которые определяют ее специализацию. Профессиональное образование муниципального служащего должно соответствовать специализации занимаемой им должности.

Замещение претендентами каждой из должностей этих групп обусловлено рядом **квалификационных требований**.

Согласно порядку, урегулированному законами субъектов Федерации на основе федеральных законов, муниципальным служащим присваиваются квалификационные разряды по результатам квалификационного экзамена или аттестации. Смысл их в том, чтобы определить, соответствует ли уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих **требованиям, предъявляемым к должностям муниципальной службы** в соответствии с квалификацией должностей муниципальной службы. Квалификационные разряды, в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», присваиваются муниципальным служащим по результатам квалификационного экзамена или аттестации и указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы.

Анализируя законодательство субъектов Российской Федерации можно **предложить квалификационные требования** для муниципальных должностей муниципальной службы и внести дополнения в Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и законы субъектов Российской Федерации о муниципальной службе. Эта структура может быть представлена:

1) на федеральном уровне;

- необходимый уровень профессионального образования с учетом группы муниципальных должностей муниципальной службы и их специализации;
- необходимый уровень знаний Конституции РФ, федерального законодательства применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей;

2) на уровне субъекта Российской Федерации;

- необходимый уровень знаний конституции, устава и законодательства субъекта Федерации, устава и иных нормативных правовых актов муниципального образования применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей;
- необходимый общий стаж и опыт работы по специальности;

3) на уровне органа местного самоуправления;

- необходимый стаж государственной или муниципальной службы;
- необходимый стаж работы на должностях руководителей и специалистов в отрасли, профиль которой соответствует специализации муниципальной должности муниципальной службы.

В настоящее время правовое регулирование присвоения квалификационных разрядов на Федеральном уровне в Положении о проведении аттестации федерального государственного служащего и Положения о порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов федерального государственного служащего урегулирована в самых общих чертах.

В п. 3 Указа Президента РФ № 353 органам государственной власти субъектов Российской Федерации и **органам местного самоуправления** рекомендовано руководствоваться положениями настоящего Указа во время аттестации государственных служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих органов местного самоуправления.

Однако в этих документах не устанавливается существенной разницы между аттестацией и государственным квалификационным экзаменом. Нет этого разграничения и в законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

В законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» статье 9 предусмотрено, что квалификационные разряды присваиваются муниципальным служащим по результатам квалификационного экзамена или аттестации и указывают на соответствие уровня подготовки муниципальных служащих **требованиям, предъявляемым к**

муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы.

В Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» не устанавливается наименование квалификационных разрядов муниципальных служащих. Во многих субъектах Российской Федерации совпадает с наименованием квалификационных разрядов и классов, которые установлены для государственных должностей.

Особенностью законодательных актов, где есть название квалификационных разрядов муниципальных служащих, является то, что в этих названиях указана принадлежность к тому или иному субъекту Российской Федерации. Например, в Законе «О муниципальных должностях и муниципальной службе Смоленской области»² на должностях муниципальной службы присваиваются следующие квалификационные разряды и классы:

действительный муниципальный советник Смоленской области 1, 2, 3 класса - **высшие муниципальные должности** (5 группа);

муниципальный советник Смоленской области 1, 2, 3 класса

-**главные муниципальные должности** (4 группа);

советник муниципальной службы 1, 2, 3 класса - **ведущие и старшие должности** (3, 2 группы);

референт муниципальной службы 1, 2, 3 класса - младшие муниципальные должности (1 группа).

3. Квалификационные разряды муниципальным служащим присваиваются в следующем порядке:

- действительного муниципального советника Смоленской области 1, 2 и 3 класса, муниципального советника Смоленской области 1, 2 и 3 класса - руководителем соответствующего органа муниципального самоуправления;

- советника муниципальной службы 1, 2, 3 класса, референта муниципальной службы 1, 2, 3 класса - руководителем соответствующего подразделения органа местного самоуправления.

4. Присвоение первичного квалификационного разряда муниципальному служащему производится по его личному заявлению на основании результатов квалификационного экзамена.

Присвоение очередного квалификационного разряда муниципальному служащему производится на основании рекомендаций аттестационной комиссии по результатам квалификационного экзамена или аттестации при условии нахождения на муниципальной должности муниципальной службы не менее двух лет с момента присвоения предыдущего квалификационного разряда.

5. Руководитель соответствующего органа местного самоуправления в порядке поощрения без сдачи квалификационного экзамена или прохождения аттестации по представлению руководителя структурного подразделения вправе присваивать муниципальному служащему за особые отличия при прохождении муниципальной службы очередной квалификационный разряд.

6. Муниципальным служащим, замещающим высшие и главные муниципальные должности муниципальной службы, а также ведущие муниципальные должности категории "Б", первичный и очередной квалификационный разряд может быть присвоен без сдачи квалификационного экзамена или прохождения аттестации.

7. Решение о присвоении муниципальному служащему квалификационного разряда оформляется распоряжением (приказом) руководителя органа местного самоуправления или структурного подразделения. Соответствующая запись вносится в трудовую книжку и личное дело муниципального служащего.

Со дня присвоения муниципальному служащему квалификационного разряда ему устанавливается надбавка к минимальному должностному окладу за квалификационный разряд в порядке и размерах, предусмотренных настоящим областным законом.

8. При переводе муниципального служащего в другой муниципальный орган или на другую муниципальную должность муниципальной службы либо государственную должность государственной службы Смоленской области ему сохраняется ранее присвоенный квалификационный разряд и предусмотренные за это выплаты до присвоения соответствующего квалификационного разряда по замещаемой муниципальной либо государственной должности.

9. При прекращении муниципальной службы квалификационный разряд, присвоенный муниципальному служащему, сохраняется.

10. Вопросы, связанные с порядком присвоения квалификационных разрядов и сохранения их при переводе на иные муниципальные должности муниципальной службы, рассматриваются соответствующим органом местного самоуправления в пределах его полномочий.

Конечно, в этом нет необходимости. Кроме того, указание на принадлежность муниципальных служащих к тому или иному субъекту Российской Федерации требует, **при перемене места службы**, признание его квалификационного разряда в другом субъекте Российской Федерации.

Таких законов о признании квалификационных разрядов муниципальной службы одного субъекта Российской Федерации в другом – пока не приняты на федеральном уровне. Поэтому, автор **предлагает законодательное регулирование на уровне субъекта Российской Федерации в осуществлении присвоения квалификационных разрядов и классов по соответствующим муниципальным должностям муниципальной службы, установления минимальных сроков пребывания в группах должностей, классах, квалификационных разрядах.**

Процедура прохождения аттестации муниципальных служащих и проведения квалификационных экзаменов регулируется специальными законами (Закон Московской области от 19 марта 1999 г. «О квалификационных разрядах муниципальных служащих в Московской области», Закон Московской области от 9 июня 1998 г. «Об аттестации муниципального служащего органа местного самоуправления в Московской области» [3] и актами Губернатора Московской области [4].

В практике оценки муниципальных служащих можно выделить две наиболее часто применяемых и имеющих правовой характер формы – аттестация муниципального служащего и квалификационный экзамен.

Результаты аттестации дают возможность оценить муниципального служащего многосторонне: и сточки зрения его возможностей как профессионала, и сточки зрения его возможностей работы в коллективе (применяемые им формы и методы по достижению личных целей, потенция его как руководителя и т.д.).

Необходимость придания аттестационной комиссии права присваивать квалификационный разряд, а следовательно, и выступать в роли квалификационной комиссии в настоящее время обусловлена тем, что в России ни в системе государственной, ни в системе муниципальной службы не сформирована структура государственных (или независимых общественных квалификационных комиссий, центров оценки персонала государственных и муниципальных служащих).

«В качестве институционального образования, обеспечивающего контроль за качеством персонала в органах государственной власти и местного самоуправления, **было бы целесообразно сформировать Федеральную кадровую инспекцию (ФКИ)**, имеющую такой же статус, как счетная палата Российской Федерации, и соответствующие образования в субъектах Российской Федерации. В функциональном отношении ФКИ могла бы выступать эффективным механизмом воздействия Совета по вопросам государственной службы при Президенте РФ, Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации на процессы становления и функционирования государственной и муниципальной службы в Российской Федерации» [5].

Кроме того, было бы целесообразным:

«Сформировать систему Государственных квалификационных центров, независимых от руководителей государственных органов и органов местного самоуправления;

разработать нормативно-правовую базу проведения государственных квалификационных экзаменов, определить структуру и статус **Государственных квалификационных центров государственной и муниципальной службы, статус Государственной квалификационной комиссии, порядок ее формирования и работы;**

разработать основные требования к содержанию квалификационных экзаменов по специализациям должностей государственной и муниципальной службы, квалификационным разрядам и классам, группам должностей; создать систему методического обеспечения по разработке таких же требований для государственной и муниципальной службы субъектов Федерации.

Основой для Государственных квалификационных центров могли бы стать учебные заведения системы Российской академии государственной службы при Президенте РФ, вузы, расположенные на территории субъектов Российской Федерации и получившие соответствующую лицензию от ФКИ.

Непосредственное руководство Государственными квалификационными центрами и управления ими может осуществлять Федеральная кадровая инспекция» [6].

Для принятия организационных решений в русле единой политики муниципальным служащим нужна: во-первых, хорошая профессиональная подготовка, а во-вторых, получение специальных консультаций на базе хорошо налаженной информационной сети.

Существующая система подготовки муниципальных служащих не способна сегодня эффективно решить эту задачу, поскольку учебные заведения имеют неодинаковый профессорско-преподавательский состав, часто ориентированы на применение традиционных методов обучения и существенно ограничены в пропускной способности. Этот недостаток был справедливо отмечен в Основных положениях государственной политики в области местного самоуправления [7].

Решением этой проблемы, с одной стороны, является создание специализированных центров по подготовке и переподготовке муниципальных служащих в ряде городов (например, в Москве создан целый институт управления, финансируемый полностью из бюджета города и работающий на заказ городского управления кадров).

С другой стороны, нужно согласиться с предложением, которое выдвигают ряд специалистов, в том числе профессор В. Гневко по созданию на основе действующих телекоммуникаций и новых информационных технологий автоматизированной системе дистанционного обучения и консультирования [8].

Законы субъектов Федерации о муниципальной службе предусматривают установление испытания при замещении должности муниципальной службы для лиц, впервые принятых на муниципальную службу, а также для муниципальных служащих при переводе на должность иной группы или иной специализации.

Если по окончании испытания не принимается отрицательного решения о пригодности муниципального служащего к работе и он продолжает службу в органе местного самоуправления, муниципальный служащий считается выдержавшим испытание. Срок испытания засчитывается в стаж муниципальной службы. При неудовлетворительном результате муниципальный служащий может быть уволен или с его согласия переведен на прежнюю или иную муниципальную должность муниципальной службы. В случае отказа от перевода муниципальный служащий подлежит увольнению.

Замещение вакантной должности муниципальной службы возможно на основе результатов соответствующего конкурса, который является одной из гарантий прав на равный доступ к муниципальной службе. Так, согласно Закону Московской области «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» конкурс проводится в форме конкурса документов (на замещение вакантной старшей должности

муниципальной службы) или конкурса-испытания (на замещение вакантных главной и ведущей должностей муниципальной службы).

Муниципальным служащим по результатам квалификационного экзамена или аттестации **могут присваиваться квалификационные разряды, которые указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы соответствующей группы и специализации.** Квалификационные разряды, порядок их присвоения и сохранения при переводе или поступления муниципального служащего на иные должности муниципальной службы. Поступления на государственную службу области, а также при увольнении устанавливаются законом субъекта РФ в соответствии с федеральными законами.

Аттестация муниципального служащего проводится в целях **определения уровня профессиональной подготовки и соответствия аттестуемого занимаемой должности либо должности, на которую он претендует, а также включения муниципального служащего в резерв для замещения вышестоящей должности муниципальной службы.**

Квалификационный экзамен проводит аттестационная комиссия для присвоения квалификационного разряда, в том числе очередного. Так, в соответствии с законом Нижегородской области «О муниципальной службе и муниципальных должностях в Нижегородской области»:

«1. Аттестация муниципального служащего проводится для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия занимаемой должности муниципальной службы, а также решения вопроса о присвоении муниципальному служащему очередного квалификационного разряда.

2. Аттестация проводится не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года.

3. Порядок и условия проведения аттестации устанавливаются нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами Нижегородской области.

4. В результате аттестации муниципальному служащему дается одна из следующих оценок:

1) соответствует занимаемой должности муниципальной службы;

2) соответствует занимаемой должности муниципальной службы при условии выполнения рекомендации аттестационной комиссии по его служебной деятельности;

3) не соответствует занимаемой должности муниципальной службы.

5. Руководитель органа местного самоуправления с учетом рекомендаций аттестационной комиссии принимает решение:

1) о повышении муниципального служащего в должности;

2) о присвоении муниципальному служащему в установленном порядке очередного квалификационного разряда;

3) об установлении и изменении надбавки муниципальному служащему за особые условия службы (сложность, напряженность работы);

4) о включении муниципального служащего в резерв на выдвижение на вышестоящую должность.

6. В случае признания муниципального служащего не соответствующим занимаемой должности он направляется на повышение квалификации или переподготовку либо, с его согласия, переводится на другую муниципальную должность.

При отказе муниципального служащего от повышения квалификации, переподготовки или перевода на другую должность руководитель органа местного самоуправления вправе принять решение об увольнении муниципального служащего в соответствии с законодательством [9].

Библиографический список:

1. Постановление Мэра г. Тольятти от 30 сентября 1999 г. «Об утверждении «Перечня квалификационных требований к муниципальным должностям муниципальной службы в исполнительных органах местного самоуправления г. Тольятти» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

2. Закон Новгородской области «О Реестре муниципальных должностей в Новгородской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

3. Закон Московской области от 9 июня 1998 г. № 20/98-ОЗ «Об аттестации муниципального служащего органа местного самоуправления в Московской области» // Вестник Московской областной Думы, 1998 г. № 7.

4. Постановление Губернатора Московской от 18 августа 2000 г. № 296-ПГ «Об областной аттестационной комиссии по проведению аттестации муниципальных служащих, замещающих в органах местного самоуправления в Московской области высшие должности муниципальной службы категории» // Информационный вестник Правительства Московской области, 2000 г., № 10.

5. Комментарий к Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» / Под общ. ред. проф. В.И. Шкатулла. - М.: ИНФРА-М, 2001.- С. 198.

6. Комментарий к Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» / Под общ. ред. проф. В.И. Шкатулла. - М.: ИНФРА-М, 2001.- С. 198.

7. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» //Собр. законодательства в Российской Федерации, 1999. № 42.

8. Гневко В. Вдогонку за временем // Муниципальная власть, 1998.-№ 5.

9. Закон Нижегородской области от 21августа1998 г. № 11-3 «О муниципальной службе и муниципальных должностях в Нижегородской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

Опубликовано: Муравченко В.Б. Законодательные требования субъектов Российской Федерации к муниципальным должностям муниципальной службы / Актуальные проблемы правотворчества и правоприменения: Межвузовский сборник научных трудов. – Омск: НОУ ВПО «Омский юридический институт». – 2003. – С. 184-194. – ISBN 5-98065-010-5. (Доступна [электронная версия](#)).