



Munich Personal RePEc Archive

Ratio of concepts official and municipal employee

Muravchenko, Viktor

Omsk state university of F.M. Dostoyevsky

2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66465/>
MPRA Paper No. 66465, posted 07 Sep 2015 15:42 UTC

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СЛУЖАЩИЙ

Муравченко В.Б

Омский государственный университета им. Ф.М. Достоевского

RATIO OF CONCEPTS OFFICIAL AND MUNICIPAL EMPLOYEE

Muravchenko V.B.

Omsk state university of F.M. Dostoyevsky

Аннотация: В статье рассматривается соотношение понятий должностное лицо и муниципальный служащий. Должностное лицо местного самоуправления определяется как "выборное либо работающее по контракту лицо, выполняющее организационные функции в органах местного самоуправления и не относящиеся к категории государственных служащих". Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими.

Ключевые слова: муниципальный служащий, должностное лицо, признаки должностного лица, признаки муниципального служащего, муниципальная должность, классификация должностей, государственные должности, категории муниципальных должностей, группы муниципальной службы.

Abstract: In article the ratio of concepts the official and the municipal employee is considered. The official of local government is defined as "the elective or working under the contract person who is carrying out organizational functions in local governments and not belonging to category of public servants". The persons which are carrying out service at positions in bodies of a local samokupravleniye are municipal employees.

Keywords: municipal employee, official, signs of the official person, signs of the municipal employee, municipal position, classification of positions, state positions, categories of municipal positions, groups of municipal service.

Понятия "муниципальный служащий" 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 статьи 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, предоставил 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 положение о том, 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 в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, поскольку на практике население обращается к муниципальным служащим вне зависимости от ранга, и должностные обязанности любого из них предусматривают сроки 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 (издают) 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 [1]. 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 Самары считаются таковыми: глава города, глава администрации города, заместители главы администрации города, руководители структурных подразделений администрации города, главы администраций районов и их заместители, т. е. 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" [2] 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) [3]. Применяв 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. Дух Конституции и рамочных федеральных законов, акцентирующих внимание на принципе самостоятельности решения населением вопросов местного значения (а следовательно, распространяющим этот основополагающий принцип на деятельность органов местного самоуправления и муниципальных служащих), на наш взгляд, предполагает наделение муниципальных служащих статусом должностного лица, что обеспечит повышение не только их активности, но и ответственности за исполнение своих полномочий.

Таким образом, главным признаком муниципального служащего является то, что он занимает должность муниципальной службы, исполняет обязанности по этой должности. Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" 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 (пункт 2 статья 1). Использование 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" (т. е. сначала были избраны в депутаты представительного органа, а затем, в соответствии с его решением, заняли выборную муниципальную должность председателя представительного органа). 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 пунктом 1 статьи 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 (пункт 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 то же время образующими

признаками муниципального служащего федеральный закон называет исполнение обязанности по муниципальной должности за денежное вознаграждение, выплачиваемое из средств местного бюджета (пункт 1 статьи 7). В интересующем нас случае оба признака налицо, к тому же (в отличие от пункта 1 статьи 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 служащим 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.

Правовая регламентация субъектами Российской Федерации пределов муниципальной службы: по действующему законодательству начало и прекращение муниципальной службы однозначно связано контрактом с исполнением определенной должности в конкретном муниципальном органе. Назначение на новую должность практически влечет прекращение муниципальной службы в одном статусе и возобновляет ее уже новым контрактом или актом продления данного контракта в другом статусе. Законодательную форму прекращения муниципальной службы имеет переход в другой государственный орган. Отсюда следует, что муниципальная служба выражена в индивидуальный, сугубо материальный, процессуально не урегулированный институт.

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. Стариков, "должность - это не доходное место, которое может содействовать росту материального благосостояния лица ее занимающего. Обеспечение, гарантированное государством своим служащим, является следствием, а не целью должности"[4].

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".

Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" начинается определением муниципальной должности, подчеркивая тем самым, что реализация потенциала муниципальной службы связана с муниципальной должностью: "должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей" (пункт 1 статьи 1). 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"[5]. 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"[6]. Опускают 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"[7]), закон "О муниципальной службе в Краснодарском крае" ("Должность муниципальной службы - муниципальная должность с установленным уставом муниципального образования 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"[8]), закон "Об основах муниципальной службы в Калининградской области" ("Муниципальная должность - штатная должность в муниципальных органах с установленным кругом обязанностей, денежным содержанием и ответственностью за выполнение этих обязанностей") [9], кодекс Хабаровского края о государственной и муниципальной службе ("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"[10]).

Заслуживает особого внимания определение муниципальной должности 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" [11]. 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, что 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 на:

- должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (государственные должности Российской Федерации), конституциями, уставами субъектов Российской Федерации (государственные должности субъектов Российской Фе-

дерации) 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 аппарата органа местного самоуправления)" [12]. К должностям категории "В" относятся должности, связанные с обеспечением исполнения полномочий органов местного самоуправления и руководством лицами, замещающие старшие и младшие должности муниципальной службы (заместители руководителей структурных подразделений исполнительных органов местного самоуправления (местной администрации), заместители руководителя аппарата органа местного самоуправления, руководителей 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 толкования 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 [13]. С нашей точки зрения, выведение 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, регламентирующим 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 недопустимо.

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 октября 1997 г.) [14] 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, т. е. невыборным должностям.

Это вызывает определенные сомнения в 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"[15] к должностям категории "А" относит депутатов представительного органа местного самоуправления (занимающих должность на постоянной основе), 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; заместитель 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 [16] 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 широкое распространение, особенно если учитывать, 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 марта 1997 г. в соответствии с законом 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 [17].

В соответствии с законами, 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 [18]. 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. Старилов Ю.Н. Служебное право. - М., 1996. - С. 356.
2. Закон Красноярского края «О муниципальной службе в Красноярском крае» от 21 октября 1997 года № 15-580 // Красноярский рабочий. 1997. 28 ноября (№ 228-229).
3. Кононов П.И. Административная ответственность должностных лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1994. - С. 16-17.
4. Старилов Ю.Н. Служебное право. - М., 1996. - С. 105.

5. Закон Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» от 16 июля 1998 года №144-сз // Волжская коммуна. 1998. 24 июля 1998 (№134-135).
6. 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.
7. Закон Республики Карелия «О муниципальной службе в Республике Карелия» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
8. 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.
9. Закон Калининградской области «О муниципальной службе в Калининградской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
10. 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).
11. Закон Красноярского края «О муниципальной службе в Красноярском крае» от 21 октября 1997 года № 15-580 // Красноярский рабочий. 1997. 28 ноября (№ 228-229).
12. 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.
13. 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.
14. 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.
15. 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.
16. 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.
17. 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.
18. Федеральный закон Российской Федерации «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 1998. № 2.

Опубликовано: Муравченко В.Б. Соотношение понятий должностное лицо и муниципальный служащий // Культурологическое исследование в Сибири. – 2005. – № 2 (16). – С. 132-140. ISBN 5-8268-0558-5. (Доступна [электронная версия](#)).