



Munich Personal RePEc Archive

Subject of municipal service

Muravchenko, Viktor

Omsk state university of F.M. Dostoyevsky

2004

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66908/>
MPRA Paper No. 66908, posted 05 Oct 2015 09:30 UTC

ПРЕДМЕТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Муравченко В.Б

Омский государственный университета им. Ф.М. Достоевского

SUBJECT OF MUNICIPAL SERVICE

Muravchenko V.B.

Omsk state university of F.M. Dostoyevsky

Аннотация: В статье рассматривается муниципальная служба как особый правовой институт, нормы которого регулируют определенную разновидность общественных отношений, возникающих в процессе поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения.

Ключевые слова: муниципальная служба, муниципальная должность, муниципальный служащий, профессиональная деятельность, правовые нормы, признаки муниципальной службы.

Abstract: In article the municipal service as osokby legal institute which norms regulate a certain kind of the public relations arising in the course of revenues to municipal service, its passings and a prekrashchekniya is considered.

Keywords: municipal service, municipal position, municipal employee, professional activity, precepts of law, signs of municipal service.

Приступая к исследованию правового регулирования предмета и пределов 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.

Действующая Конституция РФ 1993 г разграничивает государственную и муниципальную службу. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы в Российской Федерации" определяет государственную службу как профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Под муниципальной службой в соответствии с федеральным законом от 13 апреля 1999 г. "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" понимается профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной". В свою очередь закон определяет муниципальную должность как должность, предусмотренную уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление ЭТИХ полномочий.

Законодательство субъектов Российской Федерации дает различные варианты определения муниципальной службы.

Рассмотрим, как в нормативных документах ряда субъектов Российской Федерации определено понятие муниципальной службы.

Так, закон законодательного собрания Омской области "О муниципальной службе в Омской области" [1] определяет муниципальную службу как профессиональную деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности муниципальной службы. Полностью копируется федеральный закон.

Новосибирский городской Совет в положении "О муниципальной службе" 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" [2] в статье 1 записано, что муниципальная служба - профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной. Исключается 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, а закон Республики Бурятия - как профессиональную деятельность по обеспечению полномочий органов местного самоуправления [3] (т. е. в соответствии с федеральным законодательством о местном самоуправлении).

Наиболее полное определение дано в законе 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" [4]. Полагаю, что это наиболее точная формулировка сущности муниципальной службы.

В статье 3 положения "О муниципальной службе в городе Нижнем Новгороде" 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 Перми, где к муниципальной службе также относится профессиональная деятельность на должностях руководителей муниципальных учреждений и организаций, образуемых в соответствии с уставом Перми, финансируемых из средств местного бюджета и наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения.

Муниципальная служба является одним из важным в науке муниципального права понятий, отражающим характерные черты российской муниципальной практики. Данный предмет отличается многоаспектной функционально-направленной деятельностью, сфера действия включает в себя исполнение полномочий органами местного самоуправления.

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. Главная функция данного правового института состоит "в обеспечении цельного, относительно законченного регулирования в пределах конкретного участка общественных отношений данного вида".

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". 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.

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" [5].

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.

Е.С. Шугрина под муниципальной службой понимает в объективном смысле "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" [6].

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 [7].

Муниципальным служащим признается гражданин России, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, к муниципальным служащим не относятся.

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта федерации. Например, в законе Омской области от 25 июля 2001 г. "О муниципальной службе в Омской области" установлены следующие группы муниципальных должностей: категории "Б" - высшая должность, ведущая должность; категории "В" - высшая должность, главная должность, старшая должность, младшая должность. К высшим муниципальным должностям категории "Б" относятся первый заместитель главы администрации муниципального образования, заместитель главы администрации муниципального образования, управляющий делами (руководитель аппарата) администрации представительного органа муниципального образования; к ведущим должностям - помощник главы муниципального образования, советник (консультант) главы муниципального образования, пресс-секретарь главы муниципального образования, помощник (советник) первого заместителя, заместителя, заместителя председателя представительного органа муниципального образования. К высшим муниципальным должностям категории "В" относятся глава администрации округа (района) в городе, глава администрации поселка, сельсовета, сельского округа, поселения, председатель комитета, директор департамента, к главным - начальник управления, начальник (заведующий) отдела, службы, заместитель главы администрации округа (района) в городе, первый заместитель, заместитель председателя комитета, первый заместитель, заместитель директора департамента, первый заместитель, заместитель начальника управления. К ведущим должностям относятся: заместитель начальника (заведующего) отдела, службы; начальник (заведующий) отдела в составе комитета, департамента, управления; начальник (заведующий) сектора в составе комитета, департамента, управления, отдела; советник (консультант); пресс-секретарь; заместитель главы администрации поселка, сельсовета, сельского округа, поселения; к старшим должностям - помощник, главный специалист, ведущий специалист; заместитель начальника (заведующего) отдела в составе комитета, департамента, управления, отдела, и, наконец, к младшим должностям относятся

специалисты 1-й и 2-й категории, специалист.

В Новосибирском областном законе от 7 октября 1997 г. "О муниципальной службе в Новосибирской области", в законе Приморского края от 20 января 1997 г. "О муниципальной службе в Приморском крае" и в ряде других субъектов федерации воспроизведены нормы Закона об основах государственной службы - введены муниципальные должности категорий "А", "Б" и "В". В этих субъектах федерации используются понятия "группы муниципальных должностей" либо "группы должностей муниципальных служащих" и принята пятизвенная система муниципальных должностей муниципальной службы.

В законах Новосибирской области и Приморского края закрепляется, что высшие и главные должности муниципальной службы устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с областными (краевыми) законами и федеральными законами (в Приморье), ведущие и старшие должности - правовыми актами муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования, областными (краевыми) законами и федеральными законами (в Приморье), младшие должности - правовыми актами муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Подводя итог сказанному, можно отметить, что 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.

Библиографический список:

1. Закон Омской области «О муниципальной службе в Омской области» от 25 июля 2001 г. № 297-ОЗ // Омский Вестник. 2 августа 2001 г. – № 37.
2. Закон Тюменской области от 13 мая 1999 г. № 111 «О муниципальной службе в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы, 1999 г. – № 5.
3. Закон Республики Бурятия от 2 апреля 1996 года № 277-1 «О муниципальной службе в Республике Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1996. – № 12 (23).
4. 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.
5. Стариков Ю.Н. Служебное право. – М., 1996. – С. 356.
6. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. – М.: Дело, 1999. – С. 197.
7. Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие. – М., 1998.

Опубликовано: Муравченко В.Б. *Правовое регулирование предмета и пределов муниципальной службы // Проблемы культуры городов: Материалы V всероссийского научно-практического семинара. Омск: Издательский дом «Наука». – 2004. – С. 196 – 201. – ISBN 5-98236-022-2. (Доступна [электронная версия](#)).*