



Munich Personal RePEc Archive

**Practical use of the basic concepts of
municipal service in subjects of the
Russian Federation**

Muravchenko, Viktor

2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/67501/>
MPRA Paper No. 67501, posted 29 Oct 2015 17:39 UTC

ПРАКТИЧЕСКОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Муравченко В.Б.

Омский государственный педагогический университет

PRACTICAL USE OF THE BASIC CONCEPTS OF MUNICIPAL SERVICE IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Muravchenko V.B.

Omsk state pedagogical university

Аннотация: В статье рассматривается практическое использование основных понятий муниципальной службы в субъектах Российской Федерации. Дано общее представление об определении этих понятий на основании обобщении его использования в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: муниципальная служба, муниципальный служащий, муниципальная должность, права муниципального служащего, муниципальные органы.

Abstract: In article practical use of the basic concepts of municipal service in subjects of the Russian Federation 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.

Keywords: municipal service, municipal employee, municipal position, rights of the municipal employee, municipal bodies.

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» [1] 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. Исключая 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» [3], а Закон Республики Бурятия – «как профессиональную деятельность по обеспечению полномочий органов местного самоуправления» [4] (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» [5]. Автор полагает, что это наиболее точная формулировка сущности муниципальной службы.

В статье 3 положения «О муниципальной службе в городе Нижнем Новгороде» [6] 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 городе Перми, где к муниципальной службе также относится «профессиональная деятельность на должностях руководителей муниципальных учреждений и организаций, образуемых в соответствии с Уставом города Перми, финансируемых из средств местного бюджета и наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения» [7].

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.

Муниципальная служба является одним из важным в науке муниципального права понятий, отражающим характерные черты российской муниципальной практики. Данный предмет отличается многочисленной 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» [8].

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» [9]. 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» [10].

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» [11].

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» [12].

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 (в том числе руководитель самостоятельного структурного подразделения, входящего в систему органов местного самоуправления), а функцию обеспечения – входящие в штат органов местного самоуправления, 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» [13].

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. 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, осуществляющих функции по организационному, юридическому, информационному и иным формам обеспечения, и в отраслевых подразделениях, содействующих осуществлению полномочий органов и должностных лиц по решению финансово-экономических, социально-культурных и иных отраслевых вопросов управления, без которых реализация полномочий органа или должностного лица невозможна. 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 управленческим 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 полномочие 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 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.

Библиографический список:

1. Решение Новосибирского городского Совета депутатов от 19 сентября 1996 года № 220 «О положении «О муниципальной службе» // Информационно-справочная система «Консультант-Плюс-Регионы». – М., Региональный центр «Консультант-Плюс», 1998.

2. Закон Тюменской области «О муниципальной службе в Тюменской области» от 13 мая 1999 года № 111 // Вестник Тюменской областной Думы. – 1999. – № 5.

3. Закон Алтайского края от 7 декабря 1998 года № 134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае» // Сборник законодательства Алтайского края. – 2004. – № 98.

4. Закон Республики Бурятия от 2 апреля 1996 года № 277-1 «О муниципальной службе в Республике Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1996. – № 12 (23).

5. 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.

6. Постановление городской Думы Нижнего Новгорода от 21 апреля 1998 года № 19 «О муниципальной службе в городе Нижнем Новгороде» // Информационно-справочная система «Консультант-Плюс-Регионы». – М., Региональный центр «Консультант-Плюс», 1998.

7. Закон Пермской области «О муниципальной службе в Пермской области» // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. – 1998. – № 6.

8. Якушев В.С. О понятии правового института // Правоведение. – 1970. – № 6. – С. 66.

9. Федеральный закон от 17 декабря 1997 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 224.

10. Стариков Ю.Н. Служебное право. – М., 1996. – С. 144.

11. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. – М.: Дело, 1999. – С.197.

12. Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. – С. 106-107.

13. Закон Читинской области от 10 ноября 1996 года № 64-ЗЧО «О муниципальной службе в Читинской области» // Вестник Читинской области. – 1999. – № 1. – С. 62.