

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## **Ratio of the basic concepts and terms of municipal service**

Muravchenko, Viktor

2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/67527/>  
MPRA Paper No. 67527, posted 30 Oct 2015 08:43 UTC

## СООТНОШЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ И ТЕРМИНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

*Муравченко В.Б.*

*Омский государственный педагогический университет*

## RATIO OF THE BASIC CONCEPTS AND TERMS MUNICIPAL SERVICES

*Muravchenko V.B.*

*Omsk state pedagogical university*

**Аннотация:** В статье рассматривается то обстоятельство, что среди основных понятий и терминов в области местного самоуправления закон не упоминает муниципального служащего. Это наводит на мысль, что это понятие для законодателя равнозначно понятию должностного лица местного самоуправления.

**Ключевые слова:** должностное лицо, муниципальная служба, муниципальный служащий, муниципальная должность, органы местного самоуправления, признак муниципального служащего, штатная должность, реестр муниципальных должностей.

**Abstract:** In article that circumstance is considered that among the basic concepts and terms in the field of local government the law doesn't mention the municipal employee. It suggests an idea that this concept for the legislator is equivalent to concept of the official of local government.

**Keywords:** official, municipal service, municipal employee, municipal position, local governments, sign of the municipal employee, established post, register of municipal positions.

Представляется интересным проанализировать понятие должностного лица, содержащего в п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и установить соотношение этого понятия с понятием «муниципальный служащий».

Понятия «муниципального служащего» данная статья не раскрывает. Должностное лицо местного самоуправления определяется как: «выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящиеся к категории государственных служащих»). Возникает вопрос: можно ли считать должностным лицом местного самоуправления всякое лицо, замещающее муниципальную должность?

То обстоятельство, что среди основных понятий и терминов в области местного самоуправления закон не упоминает муниципального служащего, наводит на мысль, что это понятие для законодателя равнозначно понятию должностного лица местного самоуправления. К такому мнению склоняет и пункт 1 ст. 17 данного закона: «Наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации». Если бы, помимо должностных лиц местного самоуправления, закон имел в виду наличие в органах местного самоуправления других муниципальных должностей, он бы, очевидно, представил уставам муниципальных образований право именовать не только органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, но и прочие муниципальные должности. Равным образом, надо думать, закон зафиксировал бы право муниципального образования определять компетенцию, подотчетность, вопросы организации и деятельности не только органов местного самоуправления и должностных лиц, но и рядовых муниципальных служащих.

Пункт 1 статьи 21 Федерального закона о муниципальной службе, закрепляющий, что «лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими», также не противоречит взгляду на них как на должностных лиц. Не противоречат такому взгляду и нормы статьи 26, посвященной обращению граждан в органы местного самоуправления. В ней указывается, что граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, к должностным лицам местного самоуправления. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца. Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации может быть установлена административная ответственность за нарушение сроков и порядка ответа на обращения граждан 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. Стариковым, 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 города Самары считает таковыми: главу города, главу администрации города, заместителей главы администрации города, руководителей структурных подразделений администрации города, глав администраций районов и их заместителей, то есть должности, относимые реестрами должностей муниципальной службы к категориям высших и главных.

В большинстве случаев, впрочем, нормативные акты субъектов Федерации по примеру федерального закона ограничиваются определением должностного лица, не указывая конкретные должности: «Муниципальный служащий, осуществляющий полномочия представителя органа местного самоуправления, а также наделенный по муниципальной должности организационно - распорядительными и контрольными полномочиями является муниципальным должностным лицом». «Муниципальные служащие, выполняющие организационно-распорядительные функции, в том числе в отношении объектов муниципальной собственности, являются должностными лицами» [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 (п. 2 ст. 1). Употребление здесь множественного числа – «Выборные должностные лица» – препятствует адекватному пониманию текста. В муниципальной практике существует одно выборное должностное лицо – глава местного самоуправления. Казалось бы, к данной категории должны быть отнесены и, скажем, председатели представительных органов местного самоуправления. Но эту должность они заняли не «в результате муниципальных выборов», а именно «на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов» (то есть 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 п. 1 ст. 2 закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», муниципальной службой считается профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной (п. 2 указанной статьи оговаривает, что статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления данный федеральный закон не определяет – эти вопросы подробно прорабатываются уставами муниципальных образований). Отсюда вытекает, что деятельность главы муниципального образования, председателя местного

представительного органа и прочих лиц, замещающих выборные должности, муниципальной службой не является, а значит, лиц, замещающих выборные должности, нельзя считать муниципальными служащими. В тоже время – образующими признаками муниципального служащего Федеральный закон называет исполнение обязанности по муниципальной должности за денежное вознаграждение, выплачиваемое из средств местного бюджета (п. 1 ст. 7). В интересующем нас случае оба признака налицо, к тому же (в отличие от п. 1 ст. 2) закон не оговаривает, что речь идет о должности, не являющейся выборной. Буквально толкуя закон, не так сложно прийти к парадоксальному выводу о том. Что можно быть муниципальным, и не занимаясь муниципальной службой.

Эта законодательная конструкция, заимствованная из Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации» не представляется нам удачной. Это не означает отрицания принципиальных различий в статусе выборных и прочих муниципальных должностей. Очевидно, что большинство норм, регулирующих статус невыборных муниципальных должностей (в частности, нормы о порядке поступления на службу и ее прекращения, об ответственности и пр.) к выборным должностям неприменимы. Однако это не дает основания не признавать муниципальной службой деятельность выборных должностных лиц, обладающую всеми существенными признаками таковой. С нашей точки, законодателю следовало просто вывести из-под действия закона (или ряда его норм) лиц, замещающих выборные муниципальные должности.

В теории административного права сложилось определенное понимание должности как организационного звена, связывающего определенную структуру с физическим лицом – служащим, который замещает должность и исполняет отведенные по должности полномочия. Лицо, замещающее публичную должность, обязано руководствоваться не личными интересами, а поставленными перед ними соответствующими органами публичной власти задачами. Как справедливо отмечает Ю.Н.Старилов: «Должность – это не доходное место, которое может содействовать росту материального благосостояния лица ее содействовать росту материального благосостояния лица ее занимающего. Обеспечение, гарантированное государством своим служащим, является следствием, а не целью должности» [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» (п.1 ст.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».

#### ***Библиографический список:***

1. Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996. С. 355-356.
2. Закон Красноярского края «О муниципальной службе в Красноярском крае» от 21 октября 1997 года № 15-580 // Красноярский рабочий. – 1997. – 28 ноября. – № 228.
3. Кононов П.И. Административная ответственность должностных лиц. Автореферат 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.
6. Закон Республики Бурятия от 2 апреля 1996 года № 277-1 «О муниципальной службе в Республике Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия, 1996. – № 12 (23).
7. Закон «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», 21.06.2007. –№ 93.

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.