

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Establishment of municipal positions

Muravchenko, Viktor

2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/67533/>
MPRA Paper No. 67533, posted 30 Oct 2015 14:56 UTC

УЧРЕЖДЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ*Муравченко В.Б**Омский государственный педагогический университет***ESTABLISHMENT OF MUNICIPAL POSITIONS***Muravchenko V.B.**Omsk state pedagogical university*

Аннотация: В статье рассматриваются нормы регионального законодательства, определяющие классификацию должностей муниципальной службы. Показано, что должности муниципальной службы учреждаются уставами муниципальных образований, исходя из реестров муниципальных должностей, утвержденных субъектами Федерации.

Ключевые слова: муниципальная должность, классификация должностей, категории муниципальных должностей, критерии деления должностей, группы должностей.

Abstract: In article the standards of the regional legislation defining classification of positions of municipal service are considered. It is shown that positions of municipal service are established by charters of municipalities, proceeding from registers of the municipal positions approved by subjects of Federation.

Keywords: municipal position, classification of positions, categories of municipal positions, criterion of division of positions, groups of positions.

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 Федерации) 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», то

есть 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)» [1]. К должностям категории «В» относятся должности, связанные с обеспечением исполнения полномочий органов местного самоуправления и руководством лицами, замещающие старшие и младшие должности муниципальной службы [2] (заместители руководителей структурных подразделений исполнительных органов местного самоуправления (местной администрации), заместители руководителя аппарата органа местного самоуправления, руководителя 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 толкование 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. С нашей точки зрения, выведения 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, регламентирующего 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 не допустимо.

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 года) [3] 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 – то есть невыборным должностям.

Это вызывает определенные сомнения 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» [4] к должностям категории «А» относит депутатов представительного органа местного самоуправления (занимающих должность на постоянной), 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 [5] 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 широкие распространения, особенно учитывая, 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 года в соответствии с Законами 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 [6].

В соответствии с законом, 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 [7]. 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. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.

6. 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.

7. Федеральный закон от 8 января 1996 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.; Российская газета. 1999. 16 апр.