



Munich Personal RePEc Archive

**Legal fixing with subjects of the Russian Federation of the principle of stability of municipal service**

Muravchenko, Viktor

2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/67772/>  
MPRA Paper No. 67772, posted 09 Nov 2015 19:44 UTC

## ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИНЦИПА СТАБИЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

*Муравченко В.Б.*

*Омский государственный университета им. Ф.М. Достоевского*

## LEGAL FIXING WITH SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION OF THE PRINCIPLE OF STABILITY OF MUNICIPAL SERVICE

*Muravchenko V.B.*

*Omsk state university by him F.M. Dostoevsky*

**Аннотация:** В статье рассматривается правовое закрепление субъектами Российской Федерации принципа стабильности муниципальной службы. Показано, что роль кадрового обеспечения в процессе становления и развития муниципальной службы первостепенна, однако до настоящего времени проблемы профессионализации муниципальной службы фактически еще не решены: формирование системы профессиональной подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих с ориентацией на формирование специалиста во многих субъектах Российской Федерации находится в начальной стадии.

**Ключевые слова:** принципы стабильности, стабильность состава, ротация кадров, реорганизация, профессионализм, деятельность.

**Abstract:** In article legal fixing with subjects of the Russian Federation of the principle of stability of municipal service is considered. It is shown that the staffing role in the course of formation and development of municipal service is paramount, however so far problems of professionalizing of municipal service actually aren't solved yet: formation of system of vocational training and professional development of municipal employees with orientation to formation of the expert in many subjects of the Russian Federation is in an initial stage.

**Keywords:** principles of stability, stability of structure, rotation of shots, reorganization, professionalism, activity.

Принцип стабильности муниципальной службы является необходимым условием ее функционирования и связан непосредственно со стабильностью кадров муниципальной службы. Под стабильностью можно рассматривать постоянство муниципально-служебных отношений, а также определенный уровень социально-правовой защищенности муниципальных служащих. Необходимость устойчивого положения муниципальных служащих продиктована особенностями функционирования муниципальных органов и интересами местного самоуправления как такового.

Одной из гарантий существования местного самоуправления является стабильность кадров муниципальной службы. Большое значение в этом смысле имеет комплекс правовых норм, установленный Федеральным законом, и направленный на закрепление социально-правового статуса муниципального служащего.

В ряде законов субъектов Федерации предусматривается принцип стабильности муниципальной службы (Смоленская [1], Новгородская [2], Оренбургская [3] области, город Тверь [4]). В последние годы актуальность проблемы стабильности состава муниципальной службы возросла в связи со значительной сменяемостью кадров, частыми реорганизациями и сокращениями аппарата, отсутствием финансовых средств на его содержание.

Анализ ситуации показывает, что роль кадрового обеспечения в процессе становления и развития муниципальной службы первостепенна, однако до настоящего времени проблемы профессионализации муниципальной службы фактически еще не

решены: формирование системы профессиональной подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих с ориентацией на формирование специалиста во многих субъектах Российской Федерации находится в начальной стадии.

В то же время по оценкам экспертов, лишь 1-3% имеют профильное профессиональное образование, основная же категория работающих и приступающих к работе – это профессионалы других отраслей производств.

Таким образом, можно сделать вывод, что крупной ротации кадров с привлечением специалистов профессионалов не произошла, имеющих высшее образование соответствующего профиля. В ближайшие годы на первом месте будет проблема обеспечения дополнительного образования уже избранных и работающих в сфере муниципальной службе.

При этом обучение действующих муниципальных служащих необходимо проводить с учетом динамики политических и социально-экономических процессов, требующих постоянного обновления знаний, а также стоящих перед ними конкретных задач, которые они не вполне готовы профессионально решать.

Кроме того профессиональный рост муниципальных служащих можно обеспечить только при условии проведения активной кадровой политики как в органах государственной власти субъектов Федерации, так и в органах местного самоуправления.

Меры, предусмотренные Федеральной программой государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.95, в 1996 году не были выполнены из-за отсутствия финансирования. Ведущими ВУЗами страны была подготовлена программа по учебно-методическому обеспечению подготовки, переподготовки государственных и муниципальных служащих, которая также не была реализована из-за отсутствия финансирования.

Стабильность кадров является одним из важнейших направлений обеспечения социально-правовой защищенности муниципальных служащих, установления от их произвольных увольнений, повышает их ориентацию на условия и характер труда, перспективы карьерного роста, материальное обеспечение в рамках муниципальной службы, а не в других сферах деятельности.

Практика показывает, что стабильность кадров способствует повышению уровня профессионализма служащих, позволяет им глубже изучить порученный участок работы, овладеть прогрессивными видами деятельности, приобрести опыт, без которого нет профессионализма и компетентности, особенно в сфере управления.

Психологическая раскрепощенность, возникающая в условиях стабильности кадрового состава муниципальных служащих, существенно влияет на психологический климат в коллективах, удовлетворенность трудом, поддержание деловых связей, необходимых для выполнения задач этих органов. В таких условиях более полно раскрываются способности муниципальных служащих. Природа принципов зиждется на закономерностях функционирования муниципальной службы как правового института, административной организации и профессиональной деятельности.

Стабильность кадров является одним из важнейших направлений обеспечения социально-правовой защищенности муниципальных служащих, установления гарантий от их произвольных увольнений, повышает их ориентацию на условия и характер труда, перспективы карьерного роста, материальное обеспечение в рамках муниципальной службы, а не в других сферах деятельности. Объективность этих принципов обусловлена сущностью, типом и формой государства, его устройством, полномочиями муниципальных образований и их выборных органов, а также традициями, нормами морали в сфере местного самоуправления. Они отражают также общие закономерности разделения труда, иерархии организации, сочетания территориального и функционального аспектов управления».

С нашей точки зрения, наиболее предпочтительной представляется концепция тех законодателей субъектов Российской Федерации, которые формулируют принципы муниципальной службы в зависимости от понимания ими сущности муниципальной службы. В рамочном Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» акцент сделан на ее понимание как профессиональной деятельности муниципальных служащих. В то же время логика системы принципов выстроена шире: она охватывает муниципальную службу как правовой, социальный и организационный институты.

Принципы муниципальной службы устанавливаются целой системой нормативных правовых актов во главе с Конституцией Российской Федерации. Анализ принципов муниципальной службы субъектов Российской Федерации неразрывно связан с пониманием того, что они являются важнейшими юридическими положениями. «Законодательно закрепленные, они становятся правовыми принципами, т.е. предписаниями, которые в общей форме выражают объективно обусловленные требования к участникам муниципально-служебных отношений, являются средством самоограничения муниципальной службы и руководством для достижения целей правового регулирования»[5].

Законодательство о муниципальной службе субъектов Российской Федерации в настоящее время представляет собой значительный массив законодательства, практически затрагивающий и регулирующие характерные черты муниципальной службы, которые проявляются во взаимодействии с другими социальными институтами.

Характерные черты являются внешней формой выражения сущности черт, т.е. принципов муниципальной службы. Поэтому основные черты обычно рассматриваются в рамках каждого из ее принципов. Так, при рассмотрении принципа законности выделяются такие черты, как исполнение, применение и соблюдение Конституции РФ и федеральных законов, допустимость действий по усмотрению лишь в рамках полномочий и др.

С помощью сравнительного анализа законодательства субъектов Российской Федерации попытаемся выявить общие и особенные черты приоритетных направлений правового регулирования принципов муниципальной службы. Региональные законодатели, раскрывая содержание принципов муниципальной службы, зачастую текстуально повторяют соответствующие нормы Федерального закона РФ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Так, в Адыгейской[20], Чувашской [6], Удмуртской [7] Республиках, Калужской [8], Курской [9], Нижегородской, Новосибирской [10] областей, в городе Саратове [11] принципы муниципальной службы полностью соответствуют нормам Федерального закона.

В обеспечении законности на уровне муниципальной службы важную роль играет законодательство субъектов Федерации. В соответствии со ст. 5 Закона об общих принципах организации местного самоуправления субъекты Федерации: «осуществляют правовое регулирование организации и деятельности местного самоуправления; гарантируют его деятельность; обеспечивают контроль за соблюдением законодательства о местном самоуправлении» [12]. Субъекты Федерации вправе создавать свои нормативные акты в соответствии с Федеральным Законодательством.

Принципы муниципальной службы – это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций органов местного самоуправления полномочий муниципальных служащих, действующие в системе соответствующих служб. Принципы муниципальной службы раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности

муниципальных служащих, закрепляют их в нормах, а также устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования муниципальной службы.

Необходимо, чтобы принципы муниципальной службы отражали только наиболее существенные, главные, объективно необходимые ее стороны; характеризовали лишь устойчивые, закономерно существующие отношения и связи в процессе муниципальной службы; распространялись на все ее виды; охватывали бы все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание муниципальной службы.

Названные принципы муниципальной службы должен учитывать законодатель при принятии новых, или изменении действующих нормативно-правовых актов о муниципальной службе.

Очевидно, что все принципы взаимосвязаны, соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных принципов.

Принципы муниципальной службы являются, по сути, основой правового статуса служащих, обеспечивая их правовую поддержку и защиту и в то же время сохраняя свое приоритетное значение для самой муниципальной службы. Кроме того, принципы муниципальной службы создают возможность правовой защиты граждан от неправомερных действий должностных лиц, руководителей, ущемляющих их права. Предотвратить злоупотребления со стороны должностных лиц и административного произвола, нарушение прав и интересов гражданина призвана система социально-правового контроля над муниципальной службой.

#### Библиографический список:

1. Закон Смоленской области от 13 января 1999 г. № 3-ЗС «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Смоленской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
2. Закон Новгородской области от 16 октября 1997 г. № 122-ОЗ «О муниципальной службе в Новгородской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
3. Закон Оренбургской области «О муниципальной службе в Оренбургской области» от 8 июля 1997 г. № 90/17-ОЗ // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
4. Решение Тверской городской Думы от 7 октября 1996 г. «О временном положении о муниципальной службе в городе Твери» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
5. Комментарий к Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Указ. соч. С.157-158.
6. Закон Чувашской Республики от 12 мая 2000 г. «О муниципальной службе в Чувашской Республике» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
7. Закон Удмуртской Республики от 1 марта 2000 г. № 749-1 «О муниципальной службе в Удмуртской Республике» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
8. Закон Калужской области 31 декабря 1999 г. № 49-ОЗ «О муниципальной службе в Калужской области» от // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
9. Закон Курской области от 13 ноября 1998 г. № 25-ЗКО «О муниципальной службе в Курской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

10. Закон Новосибирской области от 7 октября 1997 г. № 74-ОЗ «О муниципальной службе в Новосибирской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

11. Положение в городе Саратове от 25 марта 1999 г. № 29-266 «О Положении муниципальной службе в городе Саратове» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

12. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.