УДК 342

© Рузевич О. Р., 2016,
канд. юрид. наук, заведующий кафедрой административно-правовых дисциплин, Владимирский филиал РАНХиГС

© Кузьмин Д. Г., 2016,
магистрант 2 курса факультета управления Владимирского филиала РАНХиГС

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: *в статье рассматривается правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации, а также анализируются принципы муниципальной службы. Осуществлен анализ законодательства о муниципальной службе. Приведены статистические данные о численности муниципальных образований в России.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальная служба, муниципальный служащий.*

Abstract: *the article discusses the legal regulation of municipal service in the Russian Federation and principles of municipal service. The analysis of municipal service legislation is considered in the article. The statistics on the number of municipalities in Russia are considered in the article.*

Keywords: *local self-government, community bodies, municipal service, municipal officer, principles of municipal service.*

В ст. 12 Конституции РФ закреплено положение, в соответствии с которым «в РФ признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»[1]. Часть 2 ст. 3 этого же нормативного правового акта предусматривает то, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [1]. По состоянию на 01.01.2016 г. в РФ образовано 22406 муниципальных образований, в том числе 1788 муниципальных районов, 563 городских округа, 19 внутригородских районов, 267 внутригородских территорий, 1592 городских и 18177 сельских поселений (таблица 1)[2].

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 31, ст. 4398.

[2] Федеральная служба государственной статистики [Сайт]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453.

Таблица 1

Численность муниципальных образований в России по состоянию на 01.01.2016 г.

	Число муниципальных образований	Образование		Культура		Спорт	
		муниципальные организации	обособленные подразделения муниципальных организаций	муниципальные организации	обособленные подразделения муниципальных организаций	муниципальные организации	обособленные подразделения муниципальных организаций
РФ	22406	83544	7362	25841	49433	4051	441
муниципальные районы	1788	501158	5453	7598	24801	1388	195
городские округа	563	301182	872	5029	5008	2063	154
городские округа с внутригородским делением	3	631	4	101	103	83	-
внутригородские районы	19	-	-	-	-	-	-
внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения	267	22	-	28	3	33	-
городские поселения	1592	775	54	1739	1420	324	40
сельские поселения	18177	2407	983	11447	18201	243	52

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.06.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее - ФЗ) в ч. 1 ст. 2 определяет муниципальную службу как «профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)»[3].

И. И. Балицкий, С. А. Дядя, Ю. И. Михайлов дают в своей научной работе более широкое определение муниципальной службы. Так, муниципальная служба представляет собой «совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся при поступлении, прохождении, прекращении муниципальной службы, а также отношения, возникающие между органами государственной власти и органами местного самоуправления по поводу установления правовых основ, организации и управления муниципальной службой»[4].

В. Б. Муравченко под муниципальной службой понимает «комплекс норм, правил, регламентирующих деятельность лиц, обеспечивающих работу муниципальных органов»[5].

[3] Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.06.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 10, ст. 1152.

[4] Балицкий И. И., Дядя С. А., Михайлова Ю. И. Совершенствование правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. - 2015. - № 2 (20). - С. 64.

[5] Муравченко В. Б. Основные понятия института муниципальной службы // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. - 2015. - № 2 (14). - С. 46.

Как мы видим, несмотря на то, что существует законодательное определение термина «муниципальная служба» в ФЗ, авторы выделяют в определениях наиболее значимые (характерные) черты муниципальной службы.

Необходимо отметить, что принятие указанного выше документа послужило надлежащей регламентации института муниципальной службы, так как ранее действующий Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» по многим положениям не соответствовал Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это было обусловлено тем, что он носил общий характер и не обеспечивал надлежащий объем правового регулирования отношений в сфере муниципальной службы, также он не содействовал фиксации необходимой взаимосвязи муниципальной службы с государственной гражданской службой.

Правовые основы муниципальной службы в РФ составляют Конституция РФ, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты [3]. Таким образом, правовое регулирование муниципальной службы осуществляется на трех уровнях, а именно на: федеральном, региональном уровне субъектов РФ и муниципальном.

В первую очередь, законодательство о муниципальной службе строится на Конституции РФ. В ней закреплены положения, которые легли в основу формирования муниципальной службы (глава 8 «Местное самоуправление»), то есть Основной Закон нашего государства определяет ведущие начала местного самоуправления.

Основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан РФ, граждан иностранных государств - участников международных договоров РФ, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих, является, как было сказано выше, ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Правовые основы муниципальной службы в РФ также составляют и другие федеральные законы, в частности:

1) Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»;

3) Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции»;

4) Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.06.2016). Это соответствует ст. 11 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.10.2016). Данные особенности в основном заключаются в установлении ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой; особого порядка поступления на муниципальную службу; обязательной периодической (один раз в три года) аттестации муниципальных

служащих; дополнительных оснований для расторжения трудового договора (контракта) с муниципальным служащим.

Большая роль в регулировании муниципальной службы отводится законодательству субъектов РФ. Для примера, субъекты РФ регулируют достаточно широкий круг вопросов, связанных с муниципальной службой: реестры муниципальных должностей, квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, денежное содержание муниципальных служащих и ряд других вопросов.

Например, во Владимирской области непосредственное регулирование вопросов муниципальной службы осуществляется следующими основными законами:

- Реестр должностей муниципальной службы во Владимирской области: Приложение к Закону Владимирской области от 30.05.2007 № 58-ОЗ (ред. от 02.06.2016) «О муниципальной службе во Владимирской области» (принят постановлением ЗС Владимирской области от 30.05.2007 № 251);

- постановление Губернатора Владимирской обл. от 18.09.2013 № 1048 (ред. от 18.11.2015) «Об утверждении государственной программы «Развитие государственной гражданской службы Владимирской области и муниципальной службы во Владимирской области на 2014 - 2016 годы»;

- Указ Губернатора Владимирской области от 19.08.2013 № 42 «Об утверждении Порядка осуществления проверки сведений о расходах, представляемых муниципальными служащими, замещающими должности муниципальной службы, включенные в соответствующий перечень» (вместе с «Порядком осуществления проверки достоверности и полноты сведений о расходах, представляемых муниципальными служащими, замещающими должности муниципальной службы, включенные в соответствующий перечень»);

- Решение Совета народных депутатов города Владимира от 19.09.2007 № 216 (ред. от 24.12.2008) «О квалификационных требованиях к должностям муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципального образования город Владимир»;

- Решение Совета народных депутатов города Владимира от 20.02.2008 № 47 (ред. от 29.10.2015) «Об установлении должностей муниципальной службы в муниципальном образовании город Владимир»;

- Распоряжение главы города Владимира от 23.10.2012 № 71-р (ред. от 11.06.2015) «Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в Совете народных депутатов города Владимира».

На муниципальном уровне правовое регулирование муниципальной службы осуществляется уставами муниципальных образований, решениями, принятые на сходах граждан, и иными муниципальными правовыми актами.

В соответствии с ч. 1 ст. 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «в систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования»[6].

Также необходимо отметить и принципы муниципальной службы, которые отражают ее сущность, основные черты. Рассмотрим их более подробно:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина. Сущность данного принципа выражается в том, что в деятельности для муниципального служащего в первую очередь должны быть гарантированы и не нарушены права и свободы человека и гражданина;

2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком РФ, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего. Данный принцип основывается на нормах Конституции РФ о равноправии граждан;

3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих. Этот принцип отражает суть муниципальной службы как профессиональной деятельности;

4) стабильность муниципальной службы. Для гаранта стабильности муниципальной службы основную ценность имеет установленная действующим законодательством система правовых норм, закрепляющая статус муниципального служащего и обеспечивающая комплекс прав, гарантий и компенсаций, предоставляемых муниципальному служащему;

5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих. В ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» указана информация о деятельности органов местного самоуправления, которая может размещаться в сети «Интернет»;

6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами. Суть данного принципа заключается в том, что муниципальные служащие обязаны осуществлять действия и принимать решения, руководствуясь необходимостью удовлетворения общественных потребностей;

7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы. Сущность данного принципа заключается в том, что все муниципальные служащие должны следовать определенному комплексу правил, установленных действующим законодательством, при условии учета исторических и иные местных традиций при прохождении муниципальной службы;

8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих. Реализации данного принципа посвящен целый ряд статей ФЗ, а именно это ст.ст. 11, 20-25, 29 и т.д.;

9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Муниципальный служащий несет все виды юридической ответственности: уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную;

10) внепартийность муниципальной службы. Данный принцип основывает на том, что муниципальная служба не должна перейти под контроль политических партий.

Таким образом, в связи с вышеизложенным можно сделать вывод о том, что законодательство о муниципальной службе включает в себя достаточно большое

[6] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.

количество нормативных правовых актов. Основным нормативным правовым актом является Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Принципы муниципальной службы определяют важность, законность, социальное значение отношений, возникающих в системе муниципальной службы.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 31, ст. 4398.

2. Федеральная служба государственной статистики [Сайт]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453.

3. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.06.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 10, ст. 1152.

4. Балицкий И. И., Дядя С. А., Михайлова Ю. И. Совершенствование правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. - 2015. - № 2 (20).

5. Муравченко В. Б. Основные понятия института муниципальной службы // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. - 2015. - № 2 (14).

6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.