

Л.В.ГНЕТОВА, кандидат юридических наук, доцент, НГПУ им. К.Минина (Мининский университет), Нижний Новгород, gnotova@yandex.ru

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

L.V. Gnetova

FEATURES OF A LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье автор анализирует Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросу определения понятия муниципальной службы. Муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора. Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. В качестве теоретических основ автор рассматривает основные подходы законодателя к определению нормы – дефиниции муниципальной службы по различным нормативно-правовым актам в сравнении с действующим в настоящее время Федеральным законом от 6 октября 2003 г. Высказывается мнение автора по этому вопросу.

Ключевые слова: муниципальная служба, постоянная основа, местное самоуправление, орган муниципального образования, депутат, муниципальный служащий, муниципальная должность.

The author analyzes the Federal Law of October 6, 2003 .. № 131-FZ "On general principles of local self-government in the Russian Federation" on the definition of municipal service. Municipal service - professional activity of citizens, which is ongoing in positions of municipal service, shall be replaced by the employment contract. Municipal employee is a citizen, performing in the manner specified by municipal regulations and laws of the Russian Federation, the duties of the post of municipal service for salaries paid from the local budget. As the author examines the theoretical foundations of the main approaches to the definition of the norm of the legislator - the definition of municipal services to the different legal acts in comparison with the currently effective Federal Law of October 6, 2003 The opinion of the author on this issue.

Keywords: municipal service, constant basis, local government, body of municipality, deputy, municipal employee, municipal position.

В последнее время государственные органы, общественные объединения все больше уделяют внимание проблемам становления местного самоуправления. Рассматривая местное самоуправление как важнейшую составляющую демократического государства, они проявляют интерес к корням и особенностям российской модели местного самоуправления [17]. Нередко возникает вопрос о норме-дефиниции «муниципальная служба» и ее значении.

Для ответа на поставленный вопрос необходимо определить объект и предмет исследования. Объектом исследования этого понятия являются общественные отношения, регламентирующие муниципальную службу, ее правовые основы и принципы. Предмет исследования – законодательные и подзаконные нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие правовой статус муниципальной службы, ее соотношение с

государственной гражданской службой, а также учебная и научная литература, уточняющие содержание нормы-дефиниции «постоянная основа».

В связи с этим поставлена цель – раскрыть понятие «постоянная основа» в муниципальной службе, используя применение этого термина в различных нормативно-правовых актах на конкретных примерах. Для реализации цели поставлены задачи изучить и сравнить применение нормы-дефиниции в Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 08.01.1998. № 8, Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003. № 131, Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007. № 25, Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации, Трудовом кодексе Российской Федерации, Указе Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» и Указе Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», а также в учебной и научной литературе по предмету изучения.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» одним из главных признаков муниципальной службы, подчеркивающим ее особенность, называет осуществление ее на постоянной основе. Термин «постоянная основа» применяется в самых различных федеральных законах, а также иных нормативных правовых актах. Так, например, в Конституции РФ установлено, что депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации работают на профессиональной постоянной основе. Кроме того, они не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

В соответствии со Сводным перечнем государственных должностей Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации», к названным должностям относится также должность члена Центральной избирательной комиссии РФ. Данный термин используется и в актах о государственной гражданской службе. Например, в Положении о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, которое утверждено Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» предусмотрено, что для проведения конкурса правовым актом государственного органа образуется конкурсная комиссия, действующая на постоянной основе.

Термин «постоянная основа» используется также в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако и в нем нет соответствующего определения этой нормы. Так, в законе говорится, что выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом и Уставом муниципального образования. Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 % депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность менее 10 человек – 1 депутат. Осуществляющие полномочия на постоянной основе депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности [19].

В учебной литературе нередко можно встретить следующую точку зрения по поводу содержания нормы-дефиниции «на постоянной основе». Так, применительно к предста-

вительному органу муниципального района говорится о том, что поскольку он формируется органами местного самоуправления, то работает не по созывам, а действует на постоянной основе бессрочно [15]. В литературе по трудовому праву исследуется термин «постоянная работа», который, в свою очередь, связан с понятием «трудовой договор на неопределенный срок». Например, в одном из комментариев к Трудовому кодексу Российской Федерации говорится, что трудовые договоры, заключенные на неопределенный срок, – это основной вид трудового договора. Предполагается, что с данным договором связана постоянная работа, не ограниченная каким-либо сроком [14].

Таким образом, можно предположить, что термин «постоянная основа» и термин «постоянная работа» – это синонимы. Однако такой подход к понятию «постоянная основа» не может быть применен к лицам, предусмотренным в ст. 40 Закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Они исполняют свои полномочия только в течение определенного Уставом муниципального образования срока, который не может быть менее двух и более пяти лет.

Анализ правовой природы возникающих отношений говорит о том, что депутаты, работающие на постоянной основе, – это те лица, которые реализуют не только конституционное право на местное самоуправление, но и право на свободу труда, включая право на труд, на основании соответствующего решения представительного органа. Они являются субъектами не только отношений по осуществлению местного самоуправления, но и трудовых отношений [5]. Следует отметить, что в Законе № 8-ФЗ для таких лиц (депутатов) использовался другой термин – «выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов». В Законе № 25-ФЗ предусмотрено соответствующее определение: это лица, замещающие муниципальные должности. Таким образом, мы видим разный подход законодателя к определению одного и того же термина.

Вместе с тем следует отметить, что в Трудовом кодексе Российской Федерации существует похожая проблема. Так, М. Ю. Ведерников подчеркивает, что в ст. 60.1 ТК РФ вводится понятие регулярной работы, которую может выполнять работник в свободное от основной работы время другой регулярной оплачиваемой работы у того же работодателя. Под регулярностью можно понимать и постоянство. Наконец, в ст. 166 ТК РФ говорится, что служебная командировка – это поездка работника по распоряжению работодателя на определенный срок для выполнения служебного поручения вне места постоянной работы.

В данном случае можно сделать вывод, что любая работа, при выполнении которой работника можно отправить в командировку, будет постоянной (работа как по срочному трудовому договору, так и по бессрочному). Налицо множество определений, которые позволяют по-разному толковать постоянную основу муниципальной службы. Считаю, что необходима либо конкретизация данной нормы, либо ее изменение [14].

На мой взгляд, вряд ли можно отождествлять понятия «регулярность» и «постоянство». Я думаю, что законодатель, используя при определении совместительства такой признак, как «другая регулярная оплачиваемая работа», хотел тем самым отличить ее от понятия «разовая работа», например по гражданско-правовым договорам.

Далее полагаю, что и в ст. 166 Трудового кодекса РФ речь идет не о постоянной работе (на условиях трудового договора), а о месте постоянной работы. Будучи обязательным условием трудового договора, оно обычно определяется местонахождением организации как стороны договора [10]. В случае командировки это местонахождение выполнения служебного поручения временно меняется, поэтому речь идет о служебном поручении «вне места постоянной работы». На мой взгляд, считаю, что необходимо прийти к единообразному определению одних и тех же понятий в законах, а также иных нормативных правовых актах.

Термин «постоянная основа», который применяется в качестве квалифицирующего признака, позволяющего отличить муниципальную службу от других видов деятельности, связанных с осуществлением местного самоуправления, лишний в соответствующем

определении. Это иногда позволяет правоприменителю манипулировать при определении понятия «муниципальный служащий»: тот, кто работает на постоянной основе, – это муниципальный служащий, тот, кто выполняет соответствующие обязанности в течение определенного срока – нет.

Вызывают споры и позиция некоторых специалистов в области муниципальной службы. Так, А. А. Замотаев утверждает, что муниципальная служба – это деятельность на постоянной основе, т. е. предусматривающая наличие долговременных, устойчивых взаимоотношений муниципального служащего с органом местного самоуправления как с работодателем [16]. В учебнике по административному праву говорится о муниципальной службе как о деятельности, организованной на постоянной основе (осуществляемой муниципальным служащим в качестве основной работы в течение неопределенного времени – постоянно) [11]. Однако это не соответствует смыслу ст. 10 Закона № 25-ФЗ. Согласно данной статье муниципальный служащий выполняет обязанности по муниципальной должности муниципальной службы. Законодатель не уточняет срок выполнения этих обязанностей, поэтому он при определении понятия «муниципальный служащий» юридического значения не имеет.

Муниципальная должность муниципальной службы – муниципальная должность, замещаемая путем заключения трудового договора. Сам же трудовой договор в зависимости от срока его заключения может быть двух видов: на неопределенный и на определенный срок в соответствии со ст. 58 ТК РФ. По Закону № 25-ФЗ в реестре муниципальных должностей муниципальной службы могут быть установлены муниципальные должности муниципальной службы для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность. Такие должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица. В этом случае с соответствующим лицом заключается срочный трудовой договор. Однако вид трудового договора в зависимости от его срока не влияет ни на понятие «муниципальная должность муниципальной службы», ни на понятия «муниципальный служащий», «муниципальная служба». Таким образом, лицо, замещающее муниципальную должность муниципальной службы на определенный срок, также является муниципальным служащим в соответствии с Законом № 25-ФЗ (ч. 1 ст. 6, ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 10), ТК РФ (ст. 58, 59).

Следует согласиться с теми, кто подчеркивает, что «постоянный профессиональный характер деятельности муниципальных служащих на муниципальных должностях означает, что она предусмотрена в соответствующем реестре и включена в штатное расписание соответствующих органов местного самоуправления» [17]. Но этот признак уже содержится в определении муниципальной службы. Сами должности муниципальной службы с учетом сказанного могут замещаться как на определенный, так и на неопределенный срок, это не влияет на определение понятий «муниципальная служба» и «муниципальный служащий» [18].

В Указе Президента РФ от 19 ноября 2007 г. № 1532 «Об исчислении стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации» сделана попытка дать определение термина «постоянная основа» [10].

Так, в соответствии с данным Указом в названный стаж включаются периоды замещения на постоянной основе муниципальных должностей (должностей депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований,

действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса). Поэтому считаю, что муниципальным служащим должно признаваться лицо, осуществляющее обеспечение исполнения соответствующих полномочий не только «в качестве основной работы», но и на условиях совместительства при соблюдении определенных требований, которые установлены Законом № 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации» для выполнения «иной оплачиваемой работы».

Учитывая сказанное, считаю что термин «постоянная основа» необходимо исключить из определения муниципальной службы, применив в ней термины «лица, замещающие муниципальную должность» и «лица, не замещающие муниципальную должность». Это будет соответствовать применению единой терминологии как в Законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и в иных нормативных актах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: ЭКСМО. 2014.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 48. Ст. 5949.
3. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 08.01.1998. № 8-ФЗ.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003. № 131-ФЗ.
5. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007. № 25-ФЗ.
6. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации. – М.: Юрайт. 2011.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации. – М.: ЭКСМО. 2014.
8. Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации».
9. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».
10. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. Постатейный. М. – ПРОСПЕКТ, 2014. С. 143.
11. Батанов, А.В. Муниципальная власть и некоторые проблемы становления науки муниципально права / А.В. Батанов // Актуальные проблемы государственно и правового строительства в Азербайджанской Республике в переход дном периоде: Сб науч статей 11 вып - Баку, 2005 - С 31-32.
12. Батанов, А.В. Муниципальная власть и некоторые теоретико-методологические проблемы формирования муниципально-правового статуса личности / А.В. Батанов // Конституционные права и свободы человека и гражданина как в высшая ценность демократического, правового государства: Сборник науч-практ статей-Тирасполь, 2005 - С 58-60.
13. Батанов, О.В. Некоторые теоретические проблемы соотношения местного самоуправления и государственной власти / О.В. Батанов // Журнал Киевского университета права - 2002 - № 2 - С 21-30
14. Батанов, О. В. Муниципальное право зарубежных стран: учеб пособие: В 2 ч: Ч 1 / О. В. Батанов, В. М. Кампо / Под общ ред П Ф Мартинен-ка - М.: Знание Украины, 2005. С. 148
15. Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник /Д.Н. Бахбах Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М.: Изд-во НОРМА, 2011. С. 228.
16. Бахбах, Д.Н. Государственная служба России: учеб. пособие /Д.Н. Бахбах. – М.: ПРОСПЕКТ, 2010. С. 87.

17. Ведерников, М. Ю. Что означает «постоянная основа» муниципальной службы? Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»: вопросы теории и практики /М.Ю. Ведерников. – Екатеринбург, 2007. С. 93.
18. Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: II Междунар. науч. форум / под общ. ред. А. С. Горшкова, В. А. Волкова. – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2005. С.22.
19. Замотаев, А. А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. Комментарий к отдельным нормам федерального законодательства /А.А. Замотаев.– М.: Изд-во НОРМА, 2009. – С. 98.
20. Игнатов, В.Г. Государственная и муниципальная служба России. История и современность: учеб.пособие /В.Г. Игнатов. – М.: Феникс, 2010. С. 27.
21. Кокотов, А. Н. Муниципальное право России: Курс лекций /А. Н. Кокотов А.С. Саломаткин. – М.: Юристъ, 2010. С. 187–188.
22. Петров, В.И. Государственная и муниципальная служба /В.И. Петров. – М.: Юрайт, 2013. С.208-209.
23. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: учебник /Под общ. ред. И.Н. Барцица. – М.: РАГС, 2007. С. 18.
24. Чичладзе, Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации: учеб. пособие / Л.Т.Чичладзе, Д.О. Ежевский. – М.: Феникс, 2009. С.48.

© Гнетова Л.В., 2015