



**Журнал
"Научное
Образование"**

Издаётся с 2018г.

ISSN 2658-3429

www.na-obr.ru

Ежедневник "Научное Образование"

№ 3(4)2024

09.02.2024г.

В номере:

Автор: Росихин Владимир Андреевич.

Статья: "Особенности правового статуса муниципальных служащих в субъектах Российской Федерации"



УДК 082

ББК 76.02

НЗ46



Ежедневник журнала "Научное Образование" № 3(4)2024 от 09.02.2024г.

(срочный внеплановый выпуск журнала "Научное Образование")

ISSN 2658-3429

Свидетельство о регистрации СМИ сайта www.na-obr.ru:

ЭЛ № ФС 77 - 74050 от 19.10.2018г. выдано Роскомнадзором РФ

Договор с ООО "НЭБ" (eLIBRARY.RU): № 460-11/2018 от 21.11.2018г.

Санкт-Петербург, Издательство "Лучшее Решение", 2024г.

Издатель: ООО "Лучшее Решение" (ОГРН: 1137847462367, ИНН: 7804521052)

E-mail: lu_res@mail.ru

Главный редактор: Алексеев А.Б.

Журналы и Ежедневники издаются только в современном электронном виде и доступны для скачивания на сайте www.na-obr.ru

Возрастная категория: 12+

Все статьи, размещенные в журнале и на сайте na-obr.ru, созданы авторами, указанными в статьях, и представлены исключительно для ознакомления. Ответственность за содержание статей и за возможные нарушения авторских прав третьих лиц несут авторы, разместившие материалы. Мнение авторов может не совпадать с точкой зрения редакции.

Любое копирование материалов с сайта na-obr.ru и/или из номеров журнала без ссылки на сайт www.na-obr.ru запрещено!

ISSN 2658-3429



9 772658 342009 >



Особенности правового статуса муниципальных служащих в субъектах Российской Федерации

Peculiarities of the legal status of municipal employees in the regions of the Russian Federation

Автор: Россихин Владимир Андреевич

ФГАОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет»,

г. Пермь, Россия

e-mail: ber-20@mail.ru

Rossihin Vladimir Andreevich

Perm State National Research University, Perm, Russia

e-mail: ber-20@mail.ru

Аннотация: В статье анализируются особенности правового регулирования статуса муниципальных служащих в Пермском крае в сравнении с другими субъектами Российской Федерации и с законодательством о государственной гражданской службе. Сформулированы выводы относительно необходимости унификации законодательства субъектов Российской Федерации о муниципальной службе для обеспечения ее встраивания в вертикаль публичной власти.

Abstract: The article analyzes the peculiarities of the legal regulation of the status of municipal employees in the Perm Krai in comparison with other regions of the Russian Federation and with the legislation on state civil service. Conclusions are formulated regarding the need to unify the legislation of the regions of the Russian Federation on municipal service in order to ensure its integration into the vertical of public authority.

Ключевые слова: муниципальная служба, государственная гражданская служба, субъект Российской Федерации, особенности правового регулирования.

Keywords: municipal service, state civil service, region of the Russian Federation, peculiarities of legal regulation.

Тематическая рубрика: Юриспруденция.

Важнейшей тенденцией, возникшей на фоне провозглашения в статье 132 Конституции РФ принципа единства публичной власти, является унификация подходов к организации муниципальной службы на территории Российской Федерации. Одним из направлений этого процесса является совершенствование нормативно-правовой базы, которая ложится в основу правового положения муниципальных служащих, для обеспечения соответствия их требованиям, предъявляемым к субъектам публичного управления. Совершенствование нормативно-правовой



базы должно при этом проводиться как с точки зрения унификации правового регулирования муниципальной службы в субъектах РФ, так и с точки зрения консолидации правового положения государственных гражданских и муниципальных служащих, вовлеченных в осуществление публичной власти.

В связи с этим необходимо проанализировать законодательство различных субъектов РФ в целях выявления общих и особенных черт, установить, есть ли необходимость в унификации не только «вертикальной» - уравнивание статусов муниципальных и государственных гражданских служащих, но и «горизонтальной» - создание единой правовой базы, устанавливающей основные элементы правового статуса муниципальных служащих в субъектах РФ.

В доктрине отсутствует единое понимание правового статуса муниципального служащего, в связи с чем, перед тем как перейти к рассмотрению особенностей его регулирования в субъектах РФ, необходимо определить входящие в его состав элементы. Особенности регламентации этих элементов и будут соотноситься нами в дальнейшем.

Наиболее распространено определение правового статуса муниципальных служащих как системы взаимосвязанных норм права, образующих комплекс прав, обязанностей, гарантий, ограничений и запретов, установленных в связи с прохождением муниципальной службы [4, 17].

Некоторые исследователи, например, С.В. Михнева, определяют правовой статус муниципального служащего через совокупность установленных законом должностований, центральное место среди которых занимают обязанности в связи с занятием должности муниципальной службы, а также вводимых в связи с этим ограничений, запретов и мер ответственности [7, 15]. Считаем, что такой подход чрезвычайно сужает понятие правового статуса муниципальных служащих и упускает из внимания правомочия и гарантии, которые являются неотъемлемой его частью.

Если же следовать главе 3 «Правовое положение (статус) муниципального служащего» Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (далее – Закон № 25-ФЗ), то правовой статус представлен в ней как система, состоящая из прав, обязанностей, ограничений и запретов. Следовательно, федеральный законодатель выделяет только четыре элемента правового статуса муниципального служащего.

В то же время в судебной практике правовой статус муниципального служащего определяется иначе. Так, в Обзоре судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016) (далее – Обзор ВС РФ) указано, что «содержание и специфика профессиональной деятельности муниципальных служащих на должностях муниципальной службы, характер выполняемых ими функций, предъявляемые к ним квалификационные требования и ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы, обуславливают особый правовой статус муниципальных служащих <...>».

Е.В. Осиночкина, кроме того, выделяет «предстатусные» элементы – гарантии в деятельности муниципального служащего [8, 21]. Не все исследователи поддерживают подобный подход, Н.В. Малявкина считает его «неоправданно усложненным» [6, 23]. Несмотря на некоторые сомнительные стороны данной концепции, по нашему мнению, она имеет место быть и вполне может способствовать формированию теоретической основы исследования правового статуса муниципального служащего. Так, выделение «предстатусных» элементов позволяет нам в комплексе исследовать как непосредственно правовой статус муниципального служащего, так и квалификационные и иные требования, предъявляемые к лицам, поступающим на муниципальную службу. Обычно такие требования исследуются в отрыве от вопросов правового статуса, что, на наш взгляд, является большим упущением.



Немаловажным элементом правового статуса, особенно в свете реформирования системы публичной власти в последнее время, является соотношение должностей муниципального и государственного гражданского служащих.

Все перечисленные позиции ученых имеют право на существование при их должном обосновании, в настоящей же статье правовой статус муниципального служащего будет определяться через следующие основные элементы: права, обязанности, ограничения и запреты, квалификационные требования, гарантии реализации прав, соотношение статуса государственного гражданского и муниципального служащих.

Далее перейдем непосредственно к рассмотрению, каким образом указанные элементы правового статуса урегулированы в различных субъектах РФ. Для этого необходимо учесть еще один критерий: в отношении регулирования каких элементов субъекты РФ обладают законодательными полномочиями. Следует принимать во внимание административно-трудовой статус муниципальных служащих, профессиональная деятельность которых регулируется сразу двумя отраслями права, а также многоуровневый подход по регламентации их статуса на федеральном, региональном и муниципальных уровнях.

Закон № 25-ФЗ не устанавливает каких-либо конкретных критериев относимости вопросов регулирования правового положения муниципальных служащих к ведению федерального или регионального законодателя, в связи с чем вычленение этих вопросов приходится производить исследователям самостоятельно, на основе толкования отдельных положений федерального закона.

На основе проведенного нами анализа, в ведении субъектов РФ находится правовое регулирование соотношения должностей муниципальной и государственной гражданской службы, предоставление муниципальным служащим дополнительных гарантий соблюдения его прав и законных интересов, типовые квалификационные требования.

Законодательство субъектов РФ о муниципальной службе обладает значительным разнообразием по указанным вопросам ведения. Для наглядной демонстрации этого явления предлагается рассмотреть нормативно-правовые акты о муниципальной службе Пермского края, Республики Татарстан и Челябинской области.

По результатам проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Во-первых, субъекты РФ не стремятся расширять регулирование правового статуса муниципальных служащих за счет установления дополнительных прав или гарантий. Вместе с тем, следует отметить и то, что законодательством субъектов РФ не устанавливаются дополнительные обязанности, ограничения или запреты, что привело бы, несомненно, к созданию дискриминационных условий службы.

Во-вторых, большая вариативность наблюдается в установлении соотношения должностей муниципальной и государственной гражданской служб, а также в определении квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы.

Так, субъекты РФ по-разному соотносят должности гражданской и муниципальной служб. Если в Пермском крае подход однозначный – группы должностей муниципальной службы приравнены к соответствующим группам должностей государственной гражданской службы, то в Республике Татарстан соотношение выстраивается по конкретным должностям, и не всегда должности приравнены друг другу. В Челябинской же области вовсе должности муниципальной службы находятся на позицию ниже должностей соответствующей группы государственной гражданской службы.



Что касается квалификационных требований, то можно сделать вывод об однозначном их завышении в Пермском крае: относительно других регионов увеличены требования как к уровню профессионального образования, так и к стажу работы. С одной стороны, как справедливо заметил А.С. Телегин, такие квалификационные требования аналогичны требованиям, предусмотренным для замещения должностей гражданской службы в органах государственной власти указанных субъектов РФ, что «позволяет беспрепятственно переходить на аналогичные должности гражданской службы в органах государственной власти региона, а в других субъектах отсутствие соответствующего образования препятствует этому» [9, 34]. С другой стороны, это существенно препятствует поступлению на муниципальную службу в Пермском крае. В научной литературе уже высказывалось мнение, что требование о наличии высшего образования не ниже магистратуры или специалитета не является целесообразным в сегодняшних условиях материального обеспечения муниципальной службы и «текучки» кадров [2, 4].

В связи с этим можно говорить о нарушении принципа единства требований, предъявляемых к муниципальной службе в России. Несмотря на то, что этот принцип организации муниципальной службы прямо не прописан действующим законодательством, можно говорить о его объективном существовании и реальном влиянии на методы правового регулирования общественных отношений [10, 85]. Принцип единства требований также сказывается в подчинении муниципальных служащих общим нормам, установленным законами и другими нормативно-правовыми актами [5, 4].

Между тем, соответствие квалификационным требованиям, как отмечал Верховный Суд РФ в пункте 12 Обзора ВС РФ, «является обязательным, в противном случае это является нарушением правил заключения трудового договора, исключающим возможность продолжения муниципальной службы, и влечет прекращение трудового договора с муниципальным служащим».

Что касается соотношения государственной гражданской и муниципальной службы в Пермском крае, нужно отметить следующее. Разделяем позицию А.Л. Боренштейн, утверждающей, что регулирование публичной службы подчиняется базовым общим требованиям («единству правил») к определению правового статуса служащих [1, 437]. Столпами, на которых зиждется это «единство правил», сближающих правовое положение служащих различных уровней публичной власти, являются коррелирующие основополагающие принципы правового регулирования, закрепленные в Конституции РФ, Законе № 25-ФЗ, Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ):

- единство основных квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы;
- единство ограничений, обязательств и гарантий при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;
- учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы.

Единство квалификационных требования является проявлением одного из основных признаков публичной службы – профессионализма, который подразумевает наличие определенного уровня образования, стажа работы и навыков служащего [3, 67]. Поэтому как у государственных гражданских, так и у муниципальных служащих квалификационные требования состоят из трех элементов:

- 1) профессиональное образование;
- 2) стаж или опыт работы;
- 3) знания и умения по должности, отраженные в должностном регламенте.



Важно отметить, что для глав местных администраций уставом муниципального образования и законом субъекта РФ могут вводиться дополнительные квалификационные требования. При этом Законом Пермского края от 28.08.2023 № 218-ПК «О внесении изменений в отдельные законы Пермского края» из Закона Пермского края от 04.05.2008 «О муниципальной службе в Пермском крае» № 228-ПК (далее – Закон № 228-ПК) было исключено такое правомочие муниципальных образований.

Обязанности и ограничения в ходе прохождения службы также во многом схожи, однако имеются и различия. Так, например, в отношении государственной гражданской службы действует императивное ограничение на принятие на службу для граждан, имеющих неснятую (непогашенную) судимость (пункт 2 части 1 статьи 16 Закона № 79-ФЗ). В Законе № 25-ФЗ отсутствует такое ограничение. Соответственно, если на региональном или муниципальном уровнях соответствующего ограничения не предусмотрено, гражданин с судимостью вправе занимать муниципальную должность. К примеру, ни Закон № 228-ПК, ни Положение о муниципальной службе в городе Перми такого ограничения не предусматривают.

Или, к примеру, только для государственных гражданских служащих установлен запрет на владение ценными бумагами, иностранными активами и счетами (статья 17 Закона № 79-ФЗ), в то время как для муниципальных служащих такого запрета не установлено. Сложно объяснить логику законодателя при установлении данной дифференциации.

Гарантии муниципальных и государственных гражданских служащих образуют схожие системы, состоящие из основных и дополнительных. Основные гарантии у служащих обоих уровней во многом схожи: это гарантии оплаты труда, социального обеспечения и др. Среди основных гарантий у муниципальных служащих имеется специфическое правило, согласно которому при ликвидации органа местного самоуправления служащий может пользоваться соответствующими трудовыми гарантиями (часть 2 статьи 23 Закона № 25-ФЗ). Для государственных гражданских служащих в таких случаях предусмотрено замещение иной должности (пункт 3 части 1 статьи 53 Закона № 79-ФЗ)

Дополнительные гарантии регламентированы для служащих по-разному. Так, Закон № 25-ФЗ содержит лишь отсылку к законодательству субъектов РФ и уставам муниципальных образований, которые могут предусмотреть соответствующие гарантии (часть 3 статьи 23). В то же время гражданским служащим могут предоставляться дополнительное профессиональное образование, транспортное обслуживание в связи с исполнением должностных обязанностей и субсидии на приобретение жилья (статья 53 Закона № 79-ФЗ).

Отдельно стоит отметить вопрос о гарантиях служащих в случае их призыва на военную службу по мобилизации или заключении контракта о прохождении военной службы в Вооруженных Силах РФ.

Для государственных гражданских служащих данные гарантии предусмотрены статьей 53.1 Закона № 79-ФЗ и включают в себя три основных блока:

- 1) сохранение замещаемой должности гражданской службы на период прохождения военной службы, расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя не допускается, за исключением упразднения государственного органа. При этом гражданская служба приостанавливается, денежное содержание не начисляется и не выплачивается;
- 2) предоставления ежегодного оплачиваемого отпуска в любое удобное время в течение 6 месяцев после возобновления службы;
- 3) военная служба включается в стаж гражданской службы.



Что же касается соответствующих гарантий для муниципальных служащих, то они предусмотрены внесенными в Трудовой кодекс РФ изменениями, которые гарантируют, в том числе муниципальным служащим, право на сохранение занимаемой должности в случае мобилизации или заключения ими контракта. Период военной службы также засчитывается в трудовой стаж, служащему положен отпуск, аналогично государственному гражданскому служащему. Таким образом, законодатель обеспечил единых гарантии для призванных служащих.

При этом в соответствии с пунктом 10 части 10 статьи 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, должны быть прекращены в случае призыва на военную службу. В этой связи в указанный пункт Законопроектом от 22.06.2023 № 386239-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вносятся изменения по аналогии с Законом № 79-ФЗ. Полагаем, такое реформирование позволит решить правовые пробелы на законодательном уровне.

Таким образом, действующее законодательство сколь могло сблизило правовое положение муниципальных и государственных гражданских служащих, тем не менее, в установлении нормативной базы правового регулирования их правового статуса мы находим некоторые проявления дифференциации, которые трудно поддаются объяснению и кажутся некими «послаблениями» или «допущениями», установленными федеральным законодателем по отношению к «низшему» звену публичной власти. Однако сегодняшние задачи по консолидации уровней публичной власти требуют более последовательного подхода по регламентации статуса публичных служащих.

Список литературы:

1. Боренштейн А.Л., Позднякова Е.В. Проблемы трансформации института публичной службы в отечественном государстве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 57. С. 427-453.
2. Гарифуллина А.Р., Юн Л.В. Дефицит квалифицированных кадров в органах местного самоуправления: общетеоретические аспекты // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 3. С. 3-5.
3. Еремян В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2007. № 1. С. 62-71.
4. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. № 1. С. 13-24.
5. Лихачев С.В., Ракша Н.С. Принципы организации и функционирования муниципальной службы в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 1. С. 3-6.
6. Малявкина Н.В., Матвеева Е.С. Комплексная оценка эффективности правового статуса муниципального служащего // Муниципальная служба: правовые вопросы. М., 2016. № 1. С. 22-25.
7. Михнева С.В. Правовой статус муниципального служащего в России (Нижеволжский регион): автореф. дисс. ... к.ю.н. Волгоград, 2003. 30 с.
8. Осиночкина Е.В. Правовой статус муниципальных служащих: становление, понятие и механизм реализации: автореф. дисс. ... к.ю.н. Казань, 2006. 32 с.
9. Телегин А.С. Служба в органах публичной власти: вопросы правового регулирования // Административное право и процесс. 2022. № 9. С. 32-36.
10. Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юридическая литература, 1985. 160 с.



Издательство "Лучшее Решение"

(ООО "Лучшее Решение" (ОГРН: 1137847462367, ИНН: 7804521052) - издатель Журнала)

1. Издание периодических журналов:

www.na-obr.ru - Журнал "Научное Образование" (периодический журнал, ISSN 2658-3429, регистрация СМИ: ЭЛ № ФС 77 - 74050 от 19.10.2018г.). Размещение статей научной направленности. Отправка статей в НЭБ (eLIBRARY.RU).

www.t-obr.ru - Журнал "Технологии Образования" (периодический журнал, ISSN 2619-0338, регистрация СМИ: ЭЛ № ФС 77 – 72890 от 22.05.2018г.). Размещение статей педагогической и образовательной направленности. Отправка статей в НЭБ (eLIBRARY.RU).

www.1-sept.ru - Журнал "1 сентября" (периодический журнал, ISSN 2713-1416, регистрация СМИ: ЭЛ № ФС 77 - 77018 от 06.11.2019г.). Размещение статей педагогической и образовательной направленности. Публикации презентаций и докладов на педагогических конференциях. Свидетельство сразу после проверки статьи редакцией.

www.v-slovo.ru - Журнал "Верное слово" (периодический журнал, ISSN 2712-8261, регистрация СМИ: ЭЛ № ФС 77-79314 от 16.10.2020г.). Размещение статей образовательной и педагогической направленности. Публикации презентаций и докладов на педагогических конференциях. Свидетельство сразу после проверки статьи редакцией.

2. Публикации материалов на сайтах:

www.лучшеерешение.рф (регистрация СМИ: ЭЛ № ФС 77 - 64656 от 22.01.2016г.) - Публикации педагогических материалов, в т.ч. в сборниках с № ISBN. Оформление статей отдельными файлами.

www.лучшийпедагог.рф (регистрация СМИ: ЭЛ № ФС 77 - 69099 от 14.03.2017г.) - Онлайн-публикация педагогических материалов своими руками, в т.ч. в сборниках с № ISBN.

www.publ-online.ru (регистрация СМИ: ЭЛ № ФС 77 - 72035 от 29.12.2017г.) - Онлайн-публикация научных, педагогических и творческих материалов своими руками, в т.ч. в сборниках с № ISBN.

www.o-ped.ru (регистрация СМИ: ЭЛ № ФС 77 - 82375 от 10.12.2021г.) - Онлайн-публикация педагогических и образовательных материалов своими руками, в т.ч. бесплатные публикации.

3. Книжный магазин издательства на сайте: www.полезныекниги.рф

Образовательный Центр "Лучшее Решение"

проводит дистанционные предметные олимпиады, творческие конкурсы и образовательные квесты для учащихся и для педагогов на сайтах:

конкурс.лучшеерешение.рф – Олимпиады, конкурсы и тесты ОНЛАЙН для учащихся и педагогов.

квест.лучшеерешение.рф – Образовательные квесты и тесты для всех, тесты для педагогов.

