

ОСИНОЧКИНА ЕВГЕНИЯ ВАСИЛЬЕВНА

**ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ:
СТАНОВЛЕНИЕ, ПОНЯТИЕ И МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ.**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань -2006

Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека юридического факультета Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Хабибуллина Гульнара Рушановна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Малый Александр Федорович

кандидат юридических наук
Курманов Мидхат Мазгутович

Ведущая организация: Федеральное государственное учреждение высшего профессионального образования «Поволжская академия государственной службы имени А.П. Столыпина»

Защита состоится 23 ноября 2006 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета К. 212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд.324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» (г. Казань, ул. Кремлевская, д.35)

Автореферат разослан 23 октября 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р.Хабибуллина

1. Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы исследования. Служба в любых ее проявлениях выполняет определенные обеспечительные функции в системе реализации полномочий публичной власти. Выполнение данных функций усложняется тем, что механизм их реализации должен соответствовать конкретной исторической эпохе, этапу развития государства, отвечать потребностям общества.

Согласно статье 1 Федерального закона от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 года) местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Таким образом, частью реализации права граждан на местное самоуправление является формирование структуры местного самоуправления, а также института муниципальной службы.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года, признаваемый в качестве основополагающего, не содержит определения муниципальной службы, но раскрывает понятие должностного лица муниципальной службы. Этот пробел восполняет Федеральный закон от 8 января 1998 №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон от 8 января 1998 года), где муниципальная служба понимается как профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной. Таким образом, прослеживается некоторое противоречие в федеральном законодательстве в части определения субъектного состава лиц, осуществляющих муниципальную службу.

Кроме того, ряд недостатков имеет действующий Федеральный закон от 8 января 1998 года. В частности, в нем отсутствует определение правового статуса муниципального служащего, не установлен момент приобретения статуса муниципального служащего, а также принципы и критерии

¹ Собрание законодательства Российской Федерации от 12 января 1998 г. №32, ст. 224.

применения мер поощрения, основания и механизм реализации видов юридической ответственности муниципальных служащих.

Учитывая современное состояние законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации, важным является выбор правильного направления в нормативно-правовом регулировании муниципальной службы и статуса муниципального служащего, что, в свою очередь, актуализирует научные разработки в данной сфере.

Правовое регулирование статуса муниципальных служащих, как тема научного исследования, соответствует направлению государственной политики в области местного самоуправления. Так, в «Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации», утвержденных Указом Президента Российской Федерации 15 октября 1999г., в качестве одного из направлений закреплено «проведение фундаментальных научных разработок в области местного самоуправления»².

Отмеченное выше определяет актуальность выбранной темы исследования и предопределяет необходимость дальнейшей теоретической разработки проблем правового статуса муниципального служащего.

Состояние научной разработанности темы. Состояние научной разработанности темы нельзя расценивать однозначно. Вопросами муниципальной службы и правового статуса муниципального служащего занимались ученые еще в дореволюционный период, в частности В.П. Безобразов, А.О. Васильчиков, К.Е. Головин, А.А. Кизеветтер, Н.И. Лазаревский. В советский период вопросам теории государственного и местного управления были посвящены труды таких ученых, как Г.В. Атамчука, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, Д.М. Овсянко.

В период становления российской государственности в 90-е годы XX века, когда подверглась реформированию государственная служба и воссоздавалась муниципальная служба, были опубликованы работы Г.Н. Комковой, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, Ю.Н. Старилова, В.И. Фадеева, В.Н. Южакова.

Теоретические разработки вопросов правового статуса раскрыты в работах Л.Д. Воеводина, Н.В. Витрука, В.А. Кучинского, А.В. Малько, Е.А. Лукашевой, А.Н. Костюкова, О.В. Смирнова, Л.А. Сергиенко, О.М. Хотюшенко.

² См: Российская газета.-1999.-21 октября.

Современный период развития муниципальной службы отмечен работами таких авторов, как А.А. Гришковец, И.В. Выдрин, Ю.А.Дмитриев, А.А. Замотаев, Н.В. Постовой, К.Ф. Шерemet, В.А. Юсупов. Комплексное исследование института муниципальной службы было проведено А.М. Володиным, Л.А. Калиниченко, Г.А. Наквасиной, А.А. Немчиновым, Ю.А. Тихомиров, Н.Б. Топорниным, В.И. Фадеевым, Е.С. Шугриной, отдельно можно отметить работы В.А. Кобзаренко, С.В. Михневой.

Цели и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования состоит в теоретическом осмыслении вопросов правового регулирования статуса муниципального служащего, его структуры, содержания и механизма реализации, а так же дальнейшего совершенствования в Российской Федерации и ее субъектах на современном этапе.

Поставленная цель определяет следующие **задачи диссертационного исследования:**

-проследить эволюцию института муниципальной службы в Российском государстве;

-определить особенности института муниципальной службы в Российской Федерации и зарубежных странах;

-исследовать структуру, содержание и механизм реализации отдельных элементов правового статуса муниципального служащего;

-проанализировать законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, правовые акты местного самоуправления, регулирующие статус муниципальных служащих;

-установить пробелы в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, регулирующие правовой статус муниципальных служащих, разработать практические рекомендации по их устранению;

-разработать модельный закон субъекта Российской Федерации «О правовом статусе лиц замещающих муниципальные должности в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации».

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе становления и развития правового статуса муниципального служащего, механизма его реализации, а также их правовое обеспечение в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования. Предметом исследования выступают теоретические и практические аспекты приобретения и реализации правового статуса муниципального служащего.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные методы, прежде всего социологический, сравнительно-правовой, системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный, формально-юридический, основные общелогические методы познания (анализ, синтез, индукция, дедукция).

Правовую базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, правовые акты органов местного самоуправления в муниципальных образованиях Московской, Саратовской и Оренбургской области, постановления Конституционного Суда РФ, нормативные материалы стран СНГ.

Научная новизна работы заключается в теоретическом осмыслении содержания понятия правовой статус муниципального служащего, а так же его структуры, выявлении специфики его приобретения и механизма реализации в целом и его отдельных элементов.

Научная новизна нашла свое отражение в **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Исторический анализ правового института муниципальной службы свидетельствует о кризисном характере его развития в Российском государстве. Изменению подобных негативных тенденций должно способствовать совершенствование законодательства Российской Федерации (как федерального, так и регионального) о муниципальной службе на современном этапе.

2. Зарубежный опыт правового регулирования института муниципальной службы свидетельствует о том, что требуется достаточно длительное время для его становления и развития. Для дальнейшего проведения реформы местного самоуправления и института муниципальной службы в Российской Федерации возможно обращение к опыту правового регулирования муниципально-служебных отношений в Германии, имеющей сходную

структуру федеративного устройства и характер перераспределения предметов ведения и полномочий, а также Великобритании, где накоплен значительный опыт в построении двухуровневой и трехуровневой модели организации местного самоуправления и регулирования муниципальной службы.

3. На данном этапе развития института муниципальной службы отсутствует нормативное определение статуса муниципального служащего.

По мнению автора, правовой статус муниципального служащего - это система законодательно закрепленных обязанностей и правомочий в сфере реализации целей и задач муниципальной службы.

4. Основная роль и назначение института муниципальной службы заключается в исполнении задач и функций местного самоуправления, реализации вопросов местного значения, что, в свою очередь, дает основание полагать, что центральным элементом в структуре правового статуса муниципального служащего выступают его обязанности, содержание которых определяет необходимый объем правомочий.

Автор предлагает внести в перечень основных обязанностей, закрепленных в законах субъектов РФ, дополнительно: обязанность в своей деятельности исходить из конституционного принципа: человек, его права и свободы являются высшей ценностью; обязанность муниципального служащего - беречь муниципальную собственность; обязанность обеспечивать каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, а также возможность получения гражданами другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законодательством; обязанность заботиться о благе муниципального образования, не противопоставлять интересы муниципального образования интересам субъекта РФ; обязанность заявить самоотвод по рассматриваемому обращению гражданина, при обнаружении обстоятельств, свидетельствующих о личной заинтересованности лица, замещающего данную должность (решение о наличии или отсутствии такой заинтересованности принимает руководитель органа местного самоуправления); при прекращении муниципальной службы возвращать все документы, содержащие служебную информацию, а также не разглашать ставшие известными ему в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.

5. Диссертант предлагает внести в перечень прав муниципальных служащих следующие правомочия: нахождение в резерве; на создание необходимых социально-психологических условий для осуществления должностных обязанностей, в том числе на вежливое отношение со стороны коллег и руководителя в соответствии с нормами служебной этики; на выход в отставку.

6. Эффективность работы муниципальных служащих по муниципальной должности зависит от механизма реализации статуса муниципального служащего. Его структура представляет собой сложную систему, состоящую из механизма реализации предстатусных (правоспособность, дееспособность и гражданство) и статусных элементов (обязанности, права, ограничения прав, поощрения), а также элементов механизма реализации гарантий муниципального служащего.

Рассматривая механизм реализации отдельных элементов статуса муниципального служащего, автор предлагает ввести систему принципов применения мер поощрений как элемента, стимулирующего добросовестное выполнение обязанностей по должности муниципальной службы, а также законодательно закрепить институт юридической ответственности муниципальных служащих.

7. Разработанный автором модельный закон для субъектов Российской Федерации «О правовом статусе лиц, находящихся на муниципальных должностях муниципальной службы и муниципальных (выборных) должностях муниципальных образований» включает в себя предложения по совершенствованию правовых основ организации муниципальной службы.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретический и практический материал, а также рекомендации и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы :

- для совершенствования законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о муниципальной службе;
- в практической деятельности органов местного самоуправления;
- в научных исследованиях по проблемам местного самоуправления и муниципальной службы;

- в учебном процессе для преподавания учебных дисциплин «Муниципальное право Российской Федерации» и спецкурсов, посвященных государственной и муниципальной службе.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования излагались на всероссийских, региональных научно-практических конференциях и семинарах, а также нашли свое отражение в 12 научных публикациях автора.

Диссертация рецензировалась и обсуждалась на кафедре конституционного права и прав человека юридического факультета Казанского государственного университета им.В.И. Ульянова-Ленина.

Отдельные вопросы диссертационной работы освещались автором при проведении лекций и семинарских занятий по курсам «Муниципальное право Российской Федерации», «Государственная служба».

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложения.

Содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуются его объект и предмет, определяются цели и задачи исследования, дается оценка степени разработанности проблемы, раскрываются методологические основы диссертации, ее научная новизна и практическая значимость.

Глава первая «Становление и развитие правового института муниципальной службы в Российском государстве» посвящена анализу исторических и теоретических основ муниципальной службы, а также исследованию опыта правового регулирования муниципальной службы в зарубежных странах.

В параграфе 1 «Исторические условия становления и развития правового института муниципальной службы в Российском Государстве» анализируются исторические условия формирования муниципальной службы на протяжении нескольких веков.

В ходе проведенного исследования диссертант отмечает, что формирование первичных предпосылок становления муниципальной службы и статуса муниципального служащего происходило еще на территории

Древней Руси в XII веке, когда утвердилась государственно-территориальная организация общества, произошла смена всей структуры управления. Так, начиная с XII века князь, заботясь о содержании дружины, отдавал дружинникам волости в «кормление» и управление.

Анализируя предпосылки становления муниципальной службы в XII-XX веках отдельно можно выделить опыт местного самоуправления в Новгородской республике в XII-XIV веках, губную и земскую реформы (1539-1556 годов), под влиянием которых в Российском государстве появились местное чиновничество и бумажное делопроизводство.

Основной тенденцией развития всех преобразований в области местного самоуправления в период с XII по XVIII век являлась их сильная зависимость от личностного фактора, т.е. от личности государя.

Что касается признаков современной муниципальной службы, то они в основном определились в рамках реформы земского управления 60-х годов XIX века. Несмотря на то, что реформы 60-70-х годов XIX века были проведены в интересах самодержавия, тем не менее системность, четкая структура органов местного самоуправления, а также гласность их деятельности позволяют рассматривать данные преобразования как наиболее последовательные в области местного самоуправления и муниципальной службы в России за всю историю его развития, начиная с XII века.

В период с 1900 по 1917 год была продолжена традиция земского самоуправления середины XIX века.

С октября 1917 года по декабрь 1918 года происходит становление и закрепление новых форм организации местной власти. К данному периоду относится такой документ, как Обращение Народного комиссариата внутренних дел ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 24 декабря 1917 года «Об организации местного самоуправления»³, где прямо указывается, что «все прежние органы местного управления... должны быть заменены соответствующими областными, губернскими, уездными, районными и волостными Советами»⁴. Так, были упразднены органы местного самоуправления, а вновь созданные областные,

³ Об организации местного самоуправления: Обращение Народного комиссариата внутренних дел ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 24 декабря 1917 г. //СУ РСФСР. 1917. №12. Ст.179.

⁴ Об организации местного самоуправления: Обращение Народного комиссариата внутренних дел ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 24 декабря 1917 г. //СУ РСФСР. 1917. №12. Ст.179.

губернские, уездные, районные и волостные Советы стали государственными органами власти на местном уровне.

Таким образом, историческая традиция муниципальной службы в России в советский период была прервана. Только начиная с 90-х годов XX века наблюдается активное осмысление теоретических концепций самоуправляющихся местных сообществ, изложенных в трудах как отечественных, так и западных ученых.

Действующая Конституция РФ 1993 года, посвятившая самостоятельную главу местному самоуправлению, исходит уже из устоявшейся в науке идеи негосударственной природы местного самоуправления, что обусловило появление наряду с государственной службой нового вида публичной службы — муниципальной.

Под муниципальной службой в соответствии со ст. 21 Федерального закона от 28 августа 1995 г. в редакции Федерального закона от 17 марта 1997 года. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ понималась служба на должностях в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Таким образом, названный Федеральный закон дает представление о муниципальной службе как правовом явлении в широком понимании этого термина.

Возможность дальнейшего развития института муниципальной службы видится диссертантом в первую очередь в совершенствовании правовой базы муниципальной службы.

Параграф 2 «Понятие и особенности развития муниципальной службы в Российской Федерации как правового института» посвящен определению понятия, содержанию и эволюции муниципальной службы как правового института в Российской Федерации.

В ходе проведенного исследования, диссертант делает вывод о том, что правовой институт муниципальной службы есть совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с зачислением на муниципальную должность, ее прохождением и отставкой.

Кроме доктринального, в науке муниципального права сложилось нормативное определение муниципальной службы как профессиональной деятельности, которая осуществляется на постоянной основе муниципальной должности, не являющейся выборной. Соответственно, институт

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

муниципальной службы можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих профессиональную деятельность уполномоченных субъектов.

На эволюцию правового института муниципальной службы в Российской Федерации большое влияние оказали нормы конституционного, трудового и, особенно, административного права. В частности, сравнительно-правовой анализ административно-правового института государственной службы и муниципально-правового института муниципальной службы позволяет установить следующие общие и особенные признаки института муниципальной службы.

Во-первых, это - организационная обособленность. Если государственная служба имеет место в государственных органах и учреждениях, то муниципальная служба осуществляется в органах местного самоуправления.

Во-вторых, уровень территориально-управленческой организации. Если государственная служба осуществляется на государственно-территориальном уровне (федеральный, субъектов Российской Федерации), то муниципальная служба на территории района, городского и сельского поселения в составе субъектов Российской Федерации.

В-третьих, правовое регулирование служебной деятельности: если государственная служба имеет двухуровневую систему правового регулирования (федеральный, субъектов Российской Федерации), то муниципальная служба - трехуровневую - федеральный, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в составе субъектов Российской Федерации.

В-четвертых, различаются цели, задачи и функции государственной и муниципальной службы. Если для государственной службы главной целью является практическая реализация функций органов государственной власти, то для муниципальной службы главной целью является практическое осуществление функций органов местного самоуправления и решение задач стоящих перед местным населением, обеспечение его законных интересов, запросов и потребностей.

В качестве задач государственной службы выделяются: охрана конституционного строя Российской Федерации, формирование общественно-политических и государственно-правовых условий для практического и эффективного осуществления функций государственных органов в соответствии с их компетенцией⁶. Что касается, муниципальной службы, в круг

⁶ Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996. С.178-179.

ее задач включается: обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, защита прав и законных интересов самого муниципального образования, закрепленных в его уставе.

Наконец, основной функцией государственной службы как правового института является обеспечение правового регулирования государственно-служебных отношений, а института муниципальной службы - муниципально-служебных отношений.

В-пятых, субъектом реализации целей, задач и функций государственной службы выступают государственные служащие, соответственно, муниципальной службы - муниципальные служащие, замещающие должности муниципальной службы.

В параграфе 3 «Зарубежный опыт правового регулирования муниципальной службы» исследуется позитивный опыт Германии и Великобритании в области организации и правового регулирования муниципальной службы, определяются пределы его возможного применения в законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации.

В Германии правовой статус муниципальных служащих определяется федеральным и земельным законодательством, причем федеральные законы устанавливают общие положения статуса чиновника, порядок назначения окладов чиновникам всех уровней, а земельные законы закрепляют особенности статуса выборных чиновников общины (штатных и внештатных «почетных») и чиновников, поступивших на службу в администрацию общины по контракту, а также вопросы продвижения по муниципальной службе. Основным правотворческим органом муниципальных образований является представительный орган немецкой общины.

Особенностью муниципальной службы в Германии является установление статуса внештатных чиновников, правовой регламентации которого посвящена большая часть законодательства земель о муниципальной службе. Так, к примеру, в соответствии со ст. 19 «Положение об общинах вольного государства Бавария» «граждане общины, избираемые на должности в общине, обязаны занимать почетные должности и посты»⁷. Причем лица, занимающие почетные должности, осуществляют: во-первых, публично-правовые права и обязанности на возмездной основе, во-вторых, могут заниматься иными видами деятельности (например, работать на постоянной основе в частной

⁷ Положение об общинах вольного государства Бавария // Информация и факты Федеративной Республики Германии. Изд-во «Интер Национес». Изд. 4-е. 1997. С. 83 .

фирме). Гражданин может отказаться от выборной «почетной» должности в оговоренных случаях: в связи с достижением возраста, некоторых профессиональных, семейных обстоятельств, состояния здоровья.

Вполне возможным для Российской Федерации представляется заимствование нормативных положений о возможных ограничениях статуса члена общинного совета, связанных с самоотводом при личной заинтересованности лица, замещающего данную должность, что закреплено в законодательстве земель. Решение о наличии или отсутствии такой заинтересованности принимает общинный совет. Решение может быть признано недействительным в случае, если оно было принято при участии члена общинного совета, имеющего личную заинтересованность в данном вопросе.

В основе правового регулирования статуса органов местного управления Великобритании находится Акт о местных органах управления 1999 года, где указываются виды органов местного управления, их основные полномочия и подконтрольность Государственным секретарям⁸.

Органами местного самоуправления считаются советы графств, округов, приходов, где муниципальные служащие работают на контрактной основе.

Правовой статус муниципальных служащих (условия труда и оплата труда) вырабатываются в актах Национального объединенного совета, в состав которого входят представители органов местного управления и чиновники. Муниципалитеты вправе, но не обязаны принимать к исполнению рекомендации этих органов. Таким образом, именно на уровне местных органов происходит создание правовых норм, регламентирующих классификацию местных служащих, схемы должностных окладов, правила отбора кандидатур служащих.

Существующая система контроля в области оценки эффективности работы муниципальных служащих Великобритании может быть закреплена и в законодательстве Российской Федерации о муниципальной службе в качестве дополнения к институту государственного контроля. Соответствующие предложения отражены в предлагаемом диссертантом Модельном законе субъектов Российской Федерации «О правовом статусе лиц, находящихся на

⁸ Государственный секретарь - в Великобритании официальное наименование министра.

муниципальных должностях муниципальной службы и муниципальных (выборных) должностях муниципальных образований».

Глава 2 «Понятие и особенности правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации на современном этапе» посвящена анализу понятия «правовой статус муниципального служащего», раскрывает содержание элементов правового статуса муниципального служащего и особенности регулирования каждого из них.

В параграфе 1 «Понятие правового статуса муниципального служащего» анализируются теоретико-правовые основы понятия «правовой статус муниципального служащего», а также его юридическая структура.

В настоящее время федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации не содержат определения правового статуса муниципального служащего, и это несмотря на то, что соответствующие законодательные акты регламентируют отдельные элементы правового статуса муниципальных служащих - права, обязанности, ограничения прав, принципы ответственности и гарантии деятельности.

Это объясняется тем, что законодательство в Российской Федерации, с одной стороны, не в полной мере учитывает теоретические разработки в этой области, а с другой, - в науке муниципального права еще не сложилось единое мнение о сущности и содержании понятия «правовой статус муниципального служащего».

В ходе проведенного исследования диссертант делает вывод о том, что в основе правового статуса муниципального служащего находятся теоретические представления и взгляды о правовом статусе личности, разработанные в общей теории права и науке конституционного права (Н.В. Витрук, Е.И. Козлов, В.А. Кучинский, В.В.Лазарев, Е.А. Лукашева, А.В. Малько).

Определенное влияние на формирование данного понятия в муниципальном праве оказала наука административного права, где административно-правовой статус государственного служащего характеризуется в виде системы задач и функций по государственной должности, а также прав и обязанностей в сфере государственного управления (В.М. Манохин, А.Н. Костюков, Ю.М. Стариков, О.М. Хотюшенко).

Заслуживают внимания теоретические положения науки трудового права о сущности трудовой правосубъектности служащих (О.В. Смирнов, Л.А. Сергиенко).

В науке муниципального права правовой статус муниципального служащего рассматривается либо как совокупность правоустанавливающих элементов в виде прав, обязанностей, социально-правовых гарантий, правовых ограничений, ответственности, выражающей установленные и обеспеченные государством меры должного и возможного поведения лиц, являющихся гражданами Российской Федерации, исполняющими должностные обязанности в области муниципально -служебных отношений (В.А. Кобзаренко), либо как правовое положение служащего в системе органов местного самоуправления (С.В. Михнева).

Анализ законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о муниципальной службе, правоприменительной практики и юридической литературы позволяют автору сформулировать следующее определение правового статуса муниципальных служащих: это система законодательно установленных обязанностей и прав (правомочий) в сфере реализации целей и задач местного самоуправления.

Составные части правового статуса, называемые в юридической литературе (ограничения прав, ответственность, поощрения), целесообразно включить в юридическую структуру правового статуса муниципального служащего, представляющую собой упорядоченную систему ее элементов.

Несмотря на то, что все элементы юридической структуры правового статуса муниципального служащего находятся в неразрывном единстве, существует определенный порядок их размещения в системе «юридической структуры статуса муниципального служащего». Так, в качестве предстатусных элементов правового статуса муниципального служащего выступают: гражданство, право- и дееспособность; в качестве статусных элементов - обязанности и права как основные элементы статуса муниципального служащего, и ограничения прав, поощрения и ответственность как производные элементы от обязанностей и прав; к послестатусным элементам относятся гарантии деятельности муниципального служащего.

В параграфе 2 «Права и обязанности как элементы правового статуса муниципального служащего» рассматриваются обязанности, права муниципального служащего, ограничения прав, поощрения и ответственность муниципального служащего, а также их законодательное закрепление.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 8 января 1998 года «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» обязанности для

муниципальных служащих устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации.

Законодательство субъектов РФ фактически единообразно определяет комплекс обязанностей муниципальных служащих. К ним относятся: обязанность соблюдать и исполнять Конституцию Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований; добросовестно исполнять должностные обязанности; обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан; своевременно, в пределах своих должностных полномочий, рассматривать обращения граждан, общественных объединений, учреждений, предприятий, организаций, запросы депутатов, а также органов государственной власти в органы местного самоуправления; исполнять приказы, распоряжения и указания руководителей, изданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных; поддерживать уровень квалификации, необходимый для исполнения должностных обязанностей.

Законами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе закрепляется положение о том, что уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами субъектов местного самоуправления могут быть предусмотрены обязанности, не противоречащие федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации.

Однако как показывает сравнительно-правовой анализ муниципальных правовых актов, правовое регулирование обязанностей (и не только их) муниципальных служащих в уставах муниципальных образований заключается в отсылке к нормам соответствующего закона субъекта Российской Федерации.

С обязанностями муниципального служащего неразрывно связаны права, регулирование которых осуществляется по аналогии с обязанностями. В результате основными источниками закрепления перечня прав муниципальных служащих являются законы субъектов РФ о муниципальной службе.

Большинство законов субъектов Российской Федерации о муниципальной службе, предусматривая перечень общих прав муниципальных служащих, базируются на положениях утратившего силу Федерального закона от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»⁹ с

⁹ Об основах государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1995 г.// Собрание законодательства РФ. 1995. №31. Ст. 2990.

указанием того, что данный перечень не является исчерпывающим. Это - право знакомиться с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности, критерии оценки качества работы; право требовать обеспечения организационно-технических условий, необходимых для осуществления своих должностных полномочий; право получать в установленном порядке от государственных органов и органов местного самоуправления, а также от организаций независимо от форм собственности, необходимые для исполнения должностных полномочий информацию и материалы; право принимать (участвовать в подготовке) решения в соответствии со своими должностными обязанностями; право вносить предложения по совершенствованию муниципальной службы; право знакомиться со всеми материалами своего личного дела.

В статусе муниципального служащего выделяются производные от обязанностей и прав элементы правового статуса муниципального служащего – ограничения прав, поощрения и ответственность.

Перечень ограничений прав муниципальных служащих предусматривается ст.11 Федерального закона Российской Федерации от 8 января 1998 года* и законами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе.

Ограничения, связанные с муниципальной службой, предусмотрены всеми законами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе и в целом они соответствуют тем ограничениям, которые зафиксированы в федеральном законодательстве, что свидетельствует о соблюдении единства правового пространства Российской Федерации в данной сфере.

Вместе с тем сравнительно-правовой анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что содержание и роль ограничений прав в структуре статуса муниципального служащего требуют закрепления в нормах законов субъектов Российской Федерации о муниципальной службе положения о том, что нормативно установленные ограничения прав муниципальных служащих не подлежат изменениям и дополнениям в муниципальных правовых актах.

* Основанием закрепления ограничений прав для муниципальных служащих является п.3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, предусматривающий возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В статье 14 Федерального закона РФ от 8 января 1998 года закрепляется, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей влечет применение мер ответственности к муниципальным служащим.

В законодательстве субъектов Российской Федерации вопросы ответственности муниципальных служащих регулируются неодинаково: субъекты Российской Федерации в собственных законах о муниципальной службе либо воспроизводят соответствующие нормы названного Федерального закона, либо конкретизируют их. Так, в ст. 12 Закона Тульской области от 28 января 1998 г. №76-ЗТО «О муниципальной службе в Тульской области»¹⁰ отмечается, что: «за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться руководителем, имеющим право назначать муниципального служащего на должность муниципальной службы, следующие дисциплинарные взыскания: а) замечание; б) выговор; в) строгий выговор; г) предупреждение о неполном служебном соответствии; д) увольнение».

Если муниципальный служащий эффективно выполняет обязанности, то это является основанием для применения к нему мер поощрения. В ст. 13 Федерального закона от 8 января 1998 года предусматривается, что виды поощрений муниципального служащего и порядок их применения устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ.

В качестве возможных мер поощрений муниципальные правовые акты муниципальных образований предусматривают присвоение почетных званий муниципального образования (Положение о муниципальной службе в городе Кемерово)¹¹; продвижение по службе (Положение о муниципальной службе в городе Хабаровске)¹²; предоставление дополнительного оплачиваемого отпуска продолжительностью до 5 рабочих дней (Положение о муниципальной службе в городе Самаре)¹³.

¹⁰ О муниципальной службе в Тульской области: Закон Тульской области от 28 января 1998 г. №76-ЗТО // Тульские известия. 1998. 5 февраля (№25).

¹¹ О положении о муниципальной службе в городе Кемерово: Постановление № 277 // Газета Кемерово. 2001. 5 января (№1).

¹² О муниципальной службе в г. Хабаровске: Положение от 26 декабря 1995 г. № 103 // Справочная правовая система "Гарант" по состоянию на 12.02.2000 г.

¹³ О муниципальной службе в городе Самаре: Положение, утвержденное Решением Самарской Городской Думы № 182 от 29 октября 1998 г. // Справочная правовая система «Гарант» по состоянию на 12.02.2000.

Анализируя положения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, закрепляющего правовой статус муниципального служащего, диссертант пришел к выводу о том, что для повышения эффективности работы муниципальных служащих следует установить дополнительные обязанности и права, ограничения прав, а также принципы института поощрений и юридической ответственности. Соответствующие предложения нашли свое отражение в предлагаемом Модельном законе субъектов Российской Федерации «О правовом статусе лиц, находящихся на муниципальных должностях муниципальной службы и муниципальных (выборных) должностях муниципальных образований».

В параграфе 3 «Виды и особенности правового статуса муниципального служащего» дается характеристика общего и индивидуального статуса муниципального служащего.

Обращаясь к особенностям правового статуса муниципального служащего, необходимо отметить, что в научно-правовой литературе о государственной и муниципальной службе существуют различные мнения о структуре правового статуса служащего. Диссертант присоединяется к точке зрения тех авторов, которые подразделяют статус правовой статус муниципальных служащих на общий и индивидуальный. В основе данного разделения правового статуса муниципального служащего лежит законодательно установленная система обязанностей и прав муниципальных служащих.

Таким образом, в характеристике статуса муниципального служащего отсутствует понятие специального статуса, что объясняется отсутствием специальных видов муниципальной службы и специальных субъектов их деятельности.

Соответственно, общий правовой статус муниципальных служащих включает права и обязанности, закрепленные в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации о муниципальной службе. Индивидуальный правовой статус муниципального служащего связан с обладанием правами и обязанностями по конкретной должности, занимаемой персонально служащим.

Важно подчеркнуть, что общий правовой статус муниципального служащего является единым для всех муниципальных служащих, устойчивым и независимым от конкретных обстоятельств их профессиональной деятельности.

Индивидуальный правовой статус муниципального служащего является производным от общего правового статуса муниципального служащего и имеет дополнительные характеристики. Прежде всего следует подчеркнуть динамичный характер индивидуального правового статуса муниципального служащего, поскольку он может изменяться под влиянием разнообразных юридических фактов, а именно: повышение или понижение в должности, временное исполнение обязанностей, которое зависит, в свою очередь, от стажа, опыта работы и квалификации муниципального служащего. Перечисленные обстоятельства обуславливают и тот факт, что основные изменения в правовом статусе муниципального служащего происходят именно на уровне индивидуального статуса.

В главе 3 «Структура и сферы механизма реализации правового статуса муниципального служащего» анализируются взгляды на роль и содержание таких понятий, как «механизм правового воздействия», «механизм правового регулирования», а также устанавливается их соотношение с понятием «механизм реализации правового статуса муниципального служащего».

Так, **в параграфе 1 «Структура механизма реализации правового статуса муниципального служащего»** раскрывается содержание понятия «механизм реализации правового статуса муниципального служащего», которое не может быть определено вне связи с такими понятиями, как «механизм правового воздействия» и «механизм правового регулирования».

Если понятие «механизм правового воздействия», понимаемое как совокупность всех правовых явлений, оказывающее влияние на общественные отношения с целью их упорядочения (А.И. Бобылев, И.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Малько, Р.Т. Мухаев, С.А. Комаров), предопределяет объективную необходимость существования такой категории, как «правовой статус личности» и его разновидностей в отраслях права, то понятие «механизм правового регулирования», раскрываемое в юридической литературе как система правовых средств, посредством которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений (И.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Малько, Р.Т. Мухаев, С.А. Комаров), обеспечивает правовое закрепление и реализацию статуса муниципального служащего.

Именно этим объясняется необходимость в механизме реализации правового статуса муниципального служащего.

Механизм реализации правового статуса муниципального служащего обусловлен юридической структурой статуса муниципальных служащих и имеет сложную структуру.

Существуют три основных составляющих данного механизма. Это, во-первых, механизм реализации предстатусных элементов; во-вторых, механизм реализации основных элементов самого статуса; наконец, в-третьих, механизм реализации гарантий статуса служащего. Последний блок условно можно определить как относящийся к послестатусным, или внестатусным, элементам. Данный блок обеспечивает функционирование механизма реализации предстатусных элементов и второго блока - механизма реализации основных элементов самого статуса.

В параграфе 2 «Основные сферы реализации правового статуса муниципального служащего» рассматривается процесс реализации статуса муниципального служащего по отдельным вопросам местного значения разделенных по сходным сферам общественных отношений.

Специфика реализации статуса муниципального служащего определяется целым комплексом факторов: территориальной организацией местного самоуправления, целями, задачами и функциями местного самоуправления, особенностями разграничения вопросов местного значения установленными Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В ходе проведенного научного исследования было установлено, что механизм реализации статуса муниципального служащего проявляется в основных сферах реализации целей, задач и функций местного самоуправления, как-то: экономическая сфера; социальная и социально бытовая сфера; административно-территориальная сфера; сфера вопросов жизнеобеспечения, развития жилищно-коммунального хозяйства; эколого-земельная сфера; транспортная сфера; культурная сфера.

В каждой из перечисленных сфер реализации правового статуса муниципальных служащих группируются вопросы местного значения муниципальных районов, городских и сельских поселений.

В экономической сфере муниципальные служащие участвуют в реализации вопросов исполнения бюджета и контроля над его исполнением; вопросов владения, пользования, распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального образования; вопросов осуществления полномочий собственника водных объектов (в поселениях,

районах и городских округах). Для муниципальных служащих органов местного самоуправления районного звена указанный круг вопросов в экономической сфере расширен путем закрепления обязанности по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, а так же обязанностью по осуществлению развития сельскохозяйственного производства; рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а для муниципальных служащих органов местного самоуправления поселений круг вопросов в указанной сфере дополняется обязанностью по развитию сельскохозяйственного производства, обязанностью создания условий для развития малого предпринимательства.

В социальной и социально-бытовой сфере муниципальные служащие участвуют в реализации следующих вопросов для поселения это обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством; создание условий для обеспечения общественного питания, торговли; оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении. Для района и городского округа указанный перечень вопросов социального и социально-бытового блока дополняется полномочиями по организации общедоступного и бесплатного образования в соответствии с общеобразовательными программами и организации скорой медицинской помощи, а также работы с детьми и молодежью.

В административно-территориальной сфере муниципальные служащие участвуют в решении вопросов организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; создании, содержании и организации деятельности аварийно-спасательных служб на территории муниципального образования; создании, развитии и обеспечении охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального образования (в поселениях, районах и городских округах). Для поселения административно-территориальный блок вопросов, в решении которых принимают участие муниципальные служащие, дополняется вопросами организации благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны

городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения; вопросами организации и осуществления мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; вопросами обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; вопросами осуществления мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

В сфере вопросов жизнеобеспечения и жилищно-коммунального хозяйства муниципальные служащие участвуют в организации сбора и вывозе бытовых отходов и мусора; организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения; организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом(в поселениях, районах и городских округах). Однако в поселениях и городских округах вопросы данной сферы для муниципальных служащих дополняются вопросами организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создания условий для жилищного строительства и обеспечения жильем малоимущих граждан; организации освещения улиц и установки указателей улиц и номеров домов.

В эколого-земельной сфере вопросы местного значения, над реализацией которых работают муниципальные служащие органов местного самоуправления поселений, городских округов и муниципальных районов, сводятся к утверждению генеральных планов и схем территориального планирования муниципального образования, правил землепользования и застройки, утверждению подготовленной на основе планов и схем муниципального образования документации по планировке территории, выдаче разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждению местных нормативов градостроительного проектирования, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществлению земельного контроля над использованием земель. Для муниципальных служащих органов местного самоуправления района этот перечень дополняется вопросами организации мероприятий по охране окружающей среды на межселенных территориях, а для муниципальных служащих органов местного самоуправления городского округа

предусмотрены аналогичные полномочия включая охрану лесов на его территории.

В транспортной сфере муниципальные служащие органов местного самоуправления поселений, районов, городских округов решают вопросы содержания и строительства автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах муниципального образования, за исключением транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения; создания условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования; создания условий для обеспечения жителей поселения услугами связи.

В культурном блоке вопросов местного значения муниципальные служащие органов местного самоуправления поселений, районов и городских округов участвуют в создании условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов; обеспечении условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организации проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения; в формировании и содержании архивных фондов поселения. Муниципальные служащие органов местного самоуправления районов и городских округов также участвуют в решении вопросов организации библиотечного обслуживания населения, создании условий для обеспечения населения услугами по организации досуга и услугами организаций культуры. Общими для муниципальных служащих органов местного самоуправления поселения и городского округа в рассматриваемом блоке вопросов местного значения являются вопросы сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа и на территории поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа; создание условий для массового отдыха жителей муниципального образования и организация обустройства мест массового отдыха населения.

В заключении сформулированы основные выводы, полученные в результате проведенного диссертационного исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК:

1. Осиночкина Е.В. Исторические условия формирования и становления муниципальной службы в России // Вестник Оренбургского государственного университета. - Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ. - 2005. - №3(41) Март. - С.221-229.
2. Осиночкина Е.В. Понятие правового статуса муниципального служащего // Вестник Оренбургского государственного университета. - Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ. - 2005. - № 3(41) Сентябрь. - С. 27-32.

Работы, опубликованные в иных изданиях:

1. Осиночкина Е.В. Механизм правового воздействия на правопорядок // Эффективность механизма правового регулирования: Сборник научных трудов / Под ред. С.А. Боголюбова. - Оренбург: ОГУ, 2001. - С.231-235.
2. Осиночкина Е.В. Категория механизма правового регулирования как функциональная понятийная составляющая механизма правового воздействия // Особенности правового регулирования общественных отношений в пограничных регионах РФ: Материалы международной научно-практической конференции. - Часть 4. - Оренбург: ОГУ, 2001. - С.46-47.
3. Осиночкина Е.В. Статус муниципального служащего - проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права на современном этапе: сборник статей IV Всероссийской научно-практической конференции. - Пенза, 2005. - С.86.-88.

4. Осиночкина Е.В. Гарантии для муниципальных служащих проблемы науки и законодательства //Ученые записки: Сборник научных трудов юридического факультета ОГУ.- Выпуск 1.- Оренбург: РИК ГОУ ОГУ, 2004. - С.476-481.
5. Осиночкина Е.В. Правовые основы повышения квалификации муниципальных служащих//Модернизация образования: проблемы, поиски решения. Материалы всероссийской научно-практической конференции В 2-х частях. - часть 1.- Оренбург: РИК ГОУ ОГУ, 2004.- С.330-332.
6. Осиночкина Е.В. Отношения в рамках развития и становления института муниципальной службы//Проблемы современного права в Российской Федерации(материалы всероссийской научно-практической конференции).- Выпуск 2. - Оренбург: РИК ГОУ «ОГУ», 2004. - С.38-43.
7. Осиночкина Е.В. Реализация статуса муниципального служащего в процессе прохождения службы(депонированная рукопись)// ГОУ высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет».- Оренбург, 2005. - 25с.
8. Осиночкина Е.В. Ответственность муниципального служащего: проблемы правового регулирования// Теоретические и практические проблемы уголовного права и процесса на современном этапе./Сборник научных статей – под общей редакцией профессора Литовченко В.Н. - Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2005. - С.204-208.
9. Осиночкина Е.В. Особенности установления правового статуса муниципальных служащих// Ученые записки: Сборник научных трудов юридического факультета ОГУ.«Конституционно-правовое регулирование общественных отношений: теория и практика на современном этапе/Под общей ред. И.А. Ворониной И.А. - Выпуск 2. - Часть 1.- Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2005. - С.-181-191.