



КонсультантПлюс

Статья: Правовой
статус муниципального
служащего в
Российской Федерации
(Киреева Е.Ю.)
("Административное и
муниципальное право",
2009, N 2)

Документ предоставлен КонсультантПлюс

www.consultant.ru

Дата сохранения: 01.02.2023

ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.Ю. КИРЕЕВА

Киреева Елена Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии государственной службы при Президенте России.

В современной истории России институт муниципальной службы и его составляющая - правовой статус муниципального служащего - появились сравнительно недавно. С закреплением в Конституции РФ 1993 г. принципа самостоятельности местного самоуправления оно выделилось из системы органов государственной власти, вышло на новый демократический этап развития. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" <1> способствовал формированию понятия муниципального служащего в РФ. В ч. 1 ст. 1 данного акта было установлено понятие муниципальной службы как профессиональной деятельности на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Законом было установлено, что лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими.

<1> Собрание законодательства РФ. 1995. N 35. Ст. 3506.

В Федеральном законе от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ (ред. 25 июля 2002 г.) "Об основах муниципальной службы в РФ" <2> был уточнен термин "муниципальный служащий". Кроме того, в указанном Законе были установлены основы правового статуса муниципального служащего, включая права, обязанности, ограничения, связанные с муниципальной службой, гарантии муниципального служащего.

<2> Собрание законодательства РФ. 1998. N 2. Ст. 224.

Муниципальная реформа, осуществляемая на основе положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 3 декабря 2008 г.) "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", послужила новым импульсом для развития института муниципальной службы и совершенствования правового статуса муниципальных служащих. В рамках ст. 42 указанного Закона была сформирована новая система правового регулирования отношений на муниципальной службе. Следствием этих изменений стало принятие 2 марта 2007 г. Федерального закона N 25-ФЗ "О муниципальной службе в РФ".

Одним из основных терминов, рассматриваемых в настоящей статье, является понятие "муниципальный служащий". Для его истолкования обратимся к современным научным изданиям и законодательным актам РФ. Прежде всего необходимо отметить, что в соответствии с законодательно установленным принципом взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной служб существует много общего в определении понятий "государственный гражданский

служащий" и "муниципальный служащий". В зарубежных государствах статус служащих органов и учреждений местного самоуправления (муниципальных служащих) во многом аналогичен статусу государственных служащих. В некоторых странах употребляется обобщающий термин "публичные служащие" <3>.

<3> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 1 - 2. Часть общая / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М.: Бек, 2000. С. 255.

С учетом того, что в России законодательно сначала было установлено понятие "государственный служащий", а затем "муниципальный служащий", проанализируем сначала первое понятие, а затем рассмотрим специфику второго.

В административно-правовой доктрине существуют различные толкования термина "государственный служащий", причем его изучение осуществлялось и в дореволюционный, и в советский период.

Видный русский правовед А.Д. Градовский во второй части книги "Начала русского государственного права" <4> к существенным признакам понятия "служащий" относил следующие:

<4> См.: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 2: Органы управления. М.: Зерцало, 2006. С. 49 - 53.

а) назначение или утверждение в должности

главой правительства или тем лицом, кому верховная власть делегировала это право. Служащие по необходимости входят в состав правительственного организма. Отсюда - особенно крепкая, преимущественная связь их с главою государства. В известных отношениях служащий, как орган государства, противопоставляется прочим элементам общества. Служащие составляют особый класс со своими специальными правами и обязанностями;

б) понятие служащего по общему правилу соединяется с понятием лица, занимающего определенную государственную должность; с понятием же должности соединяется осуществление одного из прав государственного верховенства по делегации главы государства. Отсюда следует, что чиновником в узком смысле слова может быть названо только лицо, получившее в свое самостоятельное (под условием ответственности) заведование определенной частью управления;

в) служащие лица, входя в состав правительственного организма, действуют в принципе по поручению главы государства, во имя которого отправляется правосудие, действует администрация. Поэтому они отличаются от других лиц, также являющихся органами государства (депутаты нижней палаты, пэры).

Исследователи советского периода В.А. Власов и С.С. Студеникин отмечали, что государственный служащий - это лицо, выполняющее непосредственно или в качестве вспомогательного работника, постоянно или временно за вознаграждение служебные обязанности (государственные функции) в аппарате государственной администрации (в государственном аппарате) <5>. Другой подход, в котором отправным

моментом является не функциональный критерий (исполнение функций государства), а понятие должности, был предложен А.Е. Луневым, который определял понятие "государственный служащий" как лицо, которое занимает постоянную или временную должность в государственном аппарате и получает вознаграждение за свой труд <6>.

<5> См.: Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М., 1959. С. 107.

<6> См.: Советское административное право / Отв. ред. А.Е. Лунев. М., 1960. С. 90.

В настоящее время подходы к исследованию понятия "государственный служащий" существенно не изменились. Ряд авторов трактует понятие "служащий" через выявление специфики деятельности данных лиц и ее отличий от труда наемных работников. Так, А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий и Ю.М. Козлов <7> отмечают, что к пониманию сущности служащего приближает определение, согласно которому служащими признаются "работники нефизического и умственного труда, получающие заработную плату...". По мнению авторов, несмотря на то что результатом труда служащего не является создание материальных ценностей в виде вещественных продуктов, выполнение работ или оказание услуг материального характера, ошибочным является мнение, что служащий в отличие от производственного персонала не участвует в создании материальных ценностей и его труд не является производительным. Во-первых, труд служащего связан с организацией работы различных органов, предприятий, учреждений, во-вторых, многие категории служащих стоят у истоков

научно-технического прогресса в различных сферах экономики и оказывают непосредственное влияние на ее функционирование и развитие. Отграничение служащего от других категорий работников только по характеру труда утрачивает свое значение, считают А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, поскольку труд многих категорий рабочих и служащих сближает общностью его характера, хотя несомненно то, что физический труд остается уделом основной массы рабочих и крестьян.

<7> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ: Учебник. М.: Зерцало, 1996. С. 173, 174.

По мнению Д.Н. Бахраха, "служащий - это гражданин, занимающий должность в какой-либо организации и за вознаграждение осуществляющий управленческую деятельность либо социально-культурное обслуживание (врач, учитель, библиотекарь, технический секретарь, телефонистка, инспектор, начальник цеха и т.д.)". Он выделяет следующие специфические характеристики их труда:

- непосредственно не создают материальных ценностей, но обеспечивают условия для их производства;

- обладают особым предметом труда - информацией, которая выступает средством их воздействия на управляемых (обслуживаемых);

- воздействуют на людей, обслуживают их;

- обычно заняты умственным трудом;

- работают возмездно, получают заработную плату;

- занимают должности в государственных, общественных, частных или иных организациях.

Особое значение придается последней характеристике - замещение должности, без которой невозможно представить службу как таковую <8>.

<8> См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 97, 99 - 100.

Б.М. Лазарев также отмечает, что государственным служащим называется лицо, занимающее в установленном порядке должность в государственной организации и за вознаграждение выполняющее определенную работу по осуществлению задач и функций государства.

Профессор В.М. Манохин полагает, что отличительные особенности государственного служащего состоят в следующем: он действует по поручению государства и от его имени; каждый из государственных служащих занимает государственную должность, учрежденную государством.

В литературе также дается толкование термина "государственный служащий" в широком и узком смыслах. В широком - это индивидуальный субъект права, осуществляющий государственные функции не только в государственных органах, но и в других государственных организациях, учреждениях, предприятиях (в этом случае государственные функции

имеют, например, социально-культурный характер; их осуществляют служащие медицинских, воспитательных, образовательных и прочих учреждений). В узком понимании государственный служащий - это лицо, занимающее государственную должность государственной службы, т.е. должность в системе структурных подразделений государственной администрации, и выполняющее на возмездных началах (за вознаграждение, заработную плату, денежное содержание) функции этого государственного органа (властные, управленческие, правоохранительные, судебные) <9>.

<9> См.: Старилов Ю.Н. Служебное право. М.: Бек, 1996. С. 312 - 313.

Ю.Н. Старилов предлагает анализировать термин "государственный служащий" в трех аспектах: с государственно-, административно-, уголовно-правовой точек зрения. В первом случае государственный служащий - "слуга" государства (его органов), наделенный полномочиями различного характера и значения, призванный осуществлять государственные функции. Во втором - это лицо, обладающее особыми властными, организационно-распорядительными полномочиями. Он является представителем власти, реализующим юрисдикционные (правоохранительные) меры и полномочия и применяющий административно-правовые санкции. В-третьих, государственные служащие - особый субъект уголовной и административной ответственности (государственные служащие - должностные лица - несут ответственность за должностные преступления) <10>.

<10> См.: Старилов Ю.Н. Служебное право. М.: Бек, 1996. С. 314 - 315.

В законодательстве советского периода определено понятия государственного служащего. Только с принятием Федерального **закона** от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы РФ" <11> было дано нормативное толкование данного термина. Согласно **ст. 3** государственным служащим являлся гражданин РФ, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта РФ. Причем в **ч. 2 этой статьи** было установлено интересное положение о том, что государственные служащие органов государственной власти субъектов РФ, а также иных государственных органов, образуемых в соответствии с **Конституцией** РФ, признаются настоящим Федеральным **законом** государственными служащими РФ.

<11> Собрание законодательства РФ. 1995. N 31. Ст. 2990.

В Федеральном **заcone** N 58-ФЗ "О системе государственной службы РФ" трактовка данного понятия изменилась не столь существенно. Согласно **ч. 1 ст. 10** федеральный государственный служащий - гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Государственный гражданский служащий субъекта РФ - гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета (ч. 2 ст. 10).

Выявив основные особенности и признаки государственного служащего, рассмотрим понятие "муниципальный служащий".

В одном из справочных изданий муниципальный служащий в РФ определяется как гражданин РФ, осуществляющий службу на должности в органе местного самоуправления <12>.

<12>

<http://www.finam.ru/dictionary/wordf01C2E/default.asp?n=19>

В диссертационном исследовании С.А. Казакова приводится следующее определение: муниципальный служащий - это гражданин РФ, в возрасте не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий соответствующее профессиональное образование, обеспечивающий службой интересы местного самоуправления, т.е. его населения, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального

образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы, не являющейся выборной, за денежное вознаграждение, выплачиваемое из средств местного бюджета <13>.

<13> Казаков С.А. Организационно-правовые аспекты муниципальной службы в субъектах РФ: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2004.

И.И. Овчинников, определяя понятие муниципальной службы, указывает, что это особый вид публичной профессиональной служебной деятельности, осуществляемой гражданами РФ, а также гражданами иностранных государств-участников международных договоров РФ, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, на невыборной муниципальной должности в органах местного самоуправления, замещаемой путем заключения трудового договора (контракта) и на платной основе, за счет средств местного бюджета, в соответствии с федеральным законодательством субъекта Федерации, уставом муниципального образования, с целью обеспечения решения вопросов местного значения, а в случаях, установленных законом, - реализации отдельных государственных полномочий <14>. Таким образом, к муниципальным служащим он относит не только граждан России, но и граждан иностранных государств-участников международных договоров РФ, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе.

<14> См.: Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право России. М., 2007. С. 338.

В Федеральном законе N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в РФ" было установлено: "Муниципальным служащим является гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета" (ст. 7).

В действующем законодательстве муниципальный служащий - гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета (п. 1 ст. 10 Федерального закона от 2 марта 2007 г. (ред. от 25 ноября) N 25-ФЗ "О муниципальной службе в РФ").

На наш взгляд, в существующем определении имеется некая неопределенность, речь идет о том, к какому гражданству должно принадлежать лицо, замещающее муниципальную должность: исключительно РФ или допустима принадлежность к гражданству иностранного государства?

Российский законодатель весьма не последователен в решении вопроса о круге субъектов, которые реализуют данное право. Установив, что муниципальная служба осуществляется на основе трудового договора (контракта), а Конституция России

провозглашает свободу труда для всех, а не только для граждан РФ (ст. 37), законодатель одновременно установил запрет на замещение должностей муниципальной службы для иностранных граждан <15>.

<15> **Статья 13** Федерального закона N 115-ФЗ определяет условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях и устанавливает, что иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

Однако последующие статьи данного **Закона** устанавливают совершенно иной подход в регулировании вопроса о доступе иностранных граждан к государственной и муниципальной службе. В соответствии со **ст. 14** Федерального закона N 115-ФЗ иностранный гражданин не имеет права находиться на муниципальной службе. Отношение иностранных граждан к государственной службе определяется федеральным законом.

Примечательно, что в отношении политических прав, в частности избирательных, для реализации которых на основании **ст. 32** Конституции РФ требуется наличие гражданства РФ, **ч. 2 ст. 12** Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ (ред. от 6 мая 2008 г.) "О правовом положении иностранных граждан в РФ" <16> устанавливает, что постоянно проживающие в РФ иностранные граждане в случаях и порядке,

предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме <17>.

<16> Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

<17> В ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ (ред. от 25 ноября 2008 г.) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" предусмотрено, что если на основании международного договора РФ иностранные граждане имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления и местном референдуме, то в списки избирателей, участников референдума при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума в соответствии с законом включаются иностранные граждане, достигшие на день голосования возраста 18 лет и не подпадающие под действие п. 3 ст. 4 Федерального закона N 67-ФЗ, постоянно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы, референдум // Собрание законодательства РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

Таким образом, на основании анализа норм действующего законодательства РФ можно сделать вывод о том, что замещать выборные муниципальные должности могут не только российские, но и иностранные граждане, если на основании международного договора РФ они имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления и местном референдуме. В этой связи представляется нелогичным, что законодатель лишает их возможности

замещать должности муниципальной службы.

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)