



КонсультантПлюс

Статья: Система правового
регулирования статуса
муниципального
служащего
(Киреева Е.Ю.)
("Муниципальная служба:
правовые вопросы", 2009,
N 2)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 01.02.2023

СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

Е.Ю. КИРЕЕВА

Киреева Е.Ю., доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС, кандидат юридических наук.

Говоря о значимости правового регулирования отношений на государственной службе, В.А. Козбаненко отмечает, что выявление сущности и особенностей регламентации правового положения гражданских служащих представляет собой одну из весьма важных и крупных проблем современной юриспруденции, неутрированной социальной значимости, решение которой со всей актуальностью определяется ведущим политическим вектором развития государства и общества. Установление адекватного современным реалиям и перспективам общественного и государственного развития административно-правового статуса гражданских служащих находится в системе организационных мер и правового обеспечения реформирования государственной службы Российской Федерации <1>. Эти слова вполне справедливы и для правового регулирования отношений на муниципальной службе, реформирование которой осуществляется в рамках реформы местного самоуправления и реформы государственной службы.

<1> См.: Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: Теоретико-административные аспекты: Автореф. дис. ...

докт. юрид. наук. М., 2003. С. 4.

Институционализация муниципальной службы и обособление законодательства о ней предопределяют правовое регулирование статуса муниципальных служащих, которое рассматривается неотъемлемой составной частью всей системы правового обеспечения института муниципальной службы, и шире - по сути, есть одно из важнейших направлений государственного и муниципального строительства.

Система правового регулирования статуса муниципальных служащих является частью системы правового регулирования отношений на муниципальной службе в целом, поскольку институт правового статуса муниципального служащего - одна из составляющих муниципальной службы.

Система правового регулирования включает три группы нормативных правовых актов:

- а) федеральных;
- б) субъектов Российской Федерации;
- в) муниципальных правовых актов.

Кроме того, исходя из установленного в [ст. 15](#) Конституции Российской Федерации принципа верховенства норм и принципов международного права по отношению к национальному законодательству, следует учитывать международные стандарты в регулировании отношений на муниципальной службе. Прежде всего необходимо отметить Европейскую [харту](#) местного самоуправления <2>, которая играет важную роль в регулировании принципов муниципальной службы. [Часть 2 ст. 6](#) устанавливает,

что статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.

<2> См.: Европейская хартия местного самоуправления (ETS N 122) [рус., англ.] (принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. N 36. Ст. 4466.

Ввиду того что Россия является участницей Содружества Независимых Государств, важное значение для установления принципов и подходов в правовом регулировании муниципальной службы имеют акты СНГ. Принятый в г. Санкт-Петербурге 6 декабря 1997 г. Постановлением N 10-17 на 10-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ Модельный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления" в ст. 3 установил, что граждане имеют равный доступ к муниципальной службе.

А в ст. 24 закрепил понятие муниципальной службы, ее правовое регулирование, правовой статус муниципального служащего. Очень значимым, на наш взгляд, положением Закона является соотношение правовых норм в регулировании муниципальной службы: правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального

образования в соответствии с законом.

Федеральное законодательство

Федеральное законодательство включает следующие виды актов: федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Федеральные законы

В первую очередь правовой статус муниципальных служащих урегулирован Федеральным законом от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) <3>, который закрепил общие положения о статусе муниципальных служащих в Российской Федерации (гл. 3 Федерального закона N 25-ФЗ). Данный акт является базовым в сфере регулирования отношений на муниципальной службе. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" "правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, а также Федеральный закон N 25-ФЗ и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты".

<3> Собрание законодательства РФ. 2007. N 10.

Ст. 1152.

Поскольку в ч. 2 ст. 3 Федерального закона N 25-ФЗ установлено, что на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом N 25-ФЗ, то к числу федеральных законов, регламентирующих статус муниципальных служащих, относится Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2008 г.) <4>.

<4> Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3.

Следующими федеральными законами, в которых нашел свое отражение правовой статус муниципальных служащих, является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) <5>. В ст. 42 Федерального закона N 131-ФЗ установлена система правового регулирования муниципальной службы, включающая: Федеральный закон, регулирующий требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы; законы субъектов Российской Федерации, принимаемые в соответствии с этим федеральным законом; уставы муниципальных образований.

<5> Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

Указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации

В Указе Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336 "О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)" <6> (в ред. от 12 декабря 2005 г.) были обозначены основные задачи по осуществлению реформы муниципальной службы и ее правовому обеспечению. В частности, отмечалось, что необходимо разработать и принять приоритетные федеральные законы и иные нормативные правовые акты о системе государственной службы Российской Федерации, о видах государственной службы, о местном самоуправлении и муниципальной службе.

<6> Собрание законодательства РФ. 2002. N 47. Ст. 4664.

Эти законодательные и нормативные правовые акты должны обеспечить единый подход к правовому регулированию и организации государственной и муниципальной службы, совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих, открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, внедрению современных методов прогнозирования, финансирования, оценки, стимулирования, материально-технического обеспечения государственной службы, управлению государственной службой.

В соответствии с [п. 12 ч. 1 ст. 2](#) Федерального закона от 20 апреля 1995 г. N 45-ФЗ "О государственной

защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" <7> Правительство Российской Федерации Постановлением от 31 декабря 2004 г. N 900 "Об утверждении Перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите" <8> установило [Перечень](#) категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите, включив в него должностные лица органов местного самоуправления, осуществляющие функции по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

<7> Собрание законодательства РФ. 1995. N 17. Ст. 1455; 2004. N 35. Ст. 3607.

<8> Собрание законодательства РФ. 2005. N 2. Ст. 158.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 г. N 667-р "Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации" (в ред. от 16 октября 2007 г.) <9> была утверждена [форма](#) анкеты, подлежащей представлению в орган местного самоуправления, аппарат избирательной комиссии муниципального образования гражданином Российской Федерации, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы.

<9> Собрание законодательства РФ. 2005. N 22. Ст. 2192.

Необходимо отметить, что определенное воздействие на развитие законодательства о муниципальной службе оказывают решения Конституционного Суда Российской Федерации, например [Постановление](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. N 19-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области "О муниципальной службе Ивановской области" в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области" <10>; [Определение](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2001 г. N 45-О "По запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 20.1 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" и подпункта 4 пункта 3 статьи 41 Закона Московской области "О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области" <11>.

<10> Собрание законодательства РФ. 2003. N 52 (ч. 2). Ст. 5101.

<11> Документ опубликован не был.

Законы субъектов Российской Федерации

Полномочия в сфере регулирования муниципальной службы субъектов Российской Федерации

Федерации и принципы правового регулирования определяются в уставах субъектов Российской Федерации, законах о местном самоуправлении либо в законах о муниципальной службе. Например, п. 15 ст. 13 Закона г. Москвы от 28 июня 1995 г. "Устав города Москвы" (в ред. от 15 февраля 2006 г.) <12> устанавливает, что к полномочиям города Москвы по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится организация государственной гражданской службы города Москвы и участие в регулировании муниципальной службы в городе Москве. В Уставе Хабаровского края в п. 16.1.2 установлено, что государственная гражданская и муниципальная служба в Хабаровском крае осуществляется в соответствии с федеральным и краевым законодательством.

<12> Ведомости Московской городской Думы. 2001. N 8. Ст. 130.

Часть 2 ст. 79 "Взаимосвязь государственной гражданской службы Свердловской области с другими видами государственной службы, входящими в систему государственной службы Российской Федерации, и с муниципальной службой" Областного закона N 13-ОЗ от 5 декабря 1994 г. "Об Уставе Свердловской области" (в ред. от 18 января 2006 г.) определяет, что при организации государственной гражданской службы Свердловской области обеспечиваются единые принципы построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации, а также взаимосвязь государственной гражданской службы Свердловской области с другими видами государственной службы, входящими в систему

государственной службы Российской Федерации, и муниципальной службой.

В Федеральном законе N 25-ФЗ законодатель более четко определил круг вопросов, которые определяет законодатель субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Правовой статус муниципальных служащих на уровне субъектов Российской Федерации урегулирован прежде всего в соответствующих базовых законах о муниципальной службе. Хотя необходимо отметить, что наименование и структура данных актов в настоящее время очень сильно различаются. Наиболее типичные примеры приведены в таблице ниже.

N п/п	Наименование акта субъекта Федерации	Разделы и главы
1	Закон Санкт-Петербурга от 15 февраля 2000 г. N 53-8 "О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Санкт-Петербурге" (в ред. от 18 июля 2007 г.) <13>.	Глава IV. Рабочее (служебное) время и время отдыха; глава V. Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему. Стаж муниципальной службы.
2	Закон Тюменской области от 5 июля 2007 г. N 10 "О муниципальной службе в Тюменской области" <14>.	Глава 3. Время отдыха. Стаж муниципальной службы. Поощрение муниципального служащего.
3	Закон Калининградской области от 7 марта 1996 г. N 43 "Об основах муниципальной службы в Калининградской области" (в ред. от 16 июня 2006 г.) <15>.	Глава III. Муниципальные служащие. Статья 16 "Правовой статус муниципальных служащих" определяет, что муниципальные служащие приобретают правовой статус в соответствии с действующим законодательством с момента вступления в должность в муниципальные органы, образуемые в соответствии с уставом.
4	Областной закон от 29 октября 2007 г. N 136-ОЗ "Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области" <16>.	Глава 5. Особенности предоставления гарантий муниципальному служащему на территории Свердловской области, денежное содержание и отпуска муниципального служащего, стаж

		муниципальной службы.
5	Закон Челябинской области от 30 мая 2007 г. N 144-ЗО "О регулировании муниципальной службы в Челябинской области" (в ред. от 21 декабря 2007 г.) <17>.	Глава III. Прохождение муниципальной службы, которая урегулировала такие вопросы, как рабочее (служебное) время; отпуск муниципального служащего; принципы оплаты труда муниципального служащего; поощрение муниципального служащего; пенсионное обеспечение муниципального служащего и членов его семьи; стаж муниципальной службы.
6	Закон Липецкой области от 2 июля 2007 г. N 68-ОЗ "О правовом регулировании вопросов муниципальной службы Липецкой области" (в ред. от 22 августа 2007 г.) <18>.	Статьи 6 - 8 регулируют ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет муниципального служащего; общие принципы оплаты труда муниципального служащего; пенсионное обеспечение муниципального служащего.
7	Закон Чукотского автономного округа от 7 августа 2007 г. N 74-ОЗ "Кодекс о муниципальной службе Чукотского автономного округа" (в ред. от 15 октября 2007 г.) <19>.	Глава 5. Гарантии, предоставляемые муниципальным служащим. Оплата труда муниципальных служащих; глава 6. Поощрения и дисциплинарная ответственность муниципальных служащих; глава 7. Дополнительное пенсионное обеспечение муниципальных служащих и членов их семей.

<13> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2007. N 26.

<14> Вестник Тюменской областной Думы. 2007. N 6.

<15> Янтарный край. 1996. 2 марта. N 61.

<16> Собрание законодательства Свердловской области. 2008. N 10-1 (2007). Ст. 1564.

<17> Южноуральская панорама. 2007. 14 июня. N 120.

<18> Липецкая газета. 2007. 7 июля. N 130.

<19> Ведомости. 2007. N 31(307).

Помимо законов о муниципальной службе в субъектах Российской Федерации приняты законы, регламентирующие какие-то отдельные аспекты прохождения службы или статуса служащих, например типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих; квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы; порядок участия муниципального служащего в органе управления коммерческой организации; типовая форма контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту и др.

Закон Московской области от 3 ноября 2007 г. N 199/2007-ОЗ "Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих Московской области" <20>; Закон Московской области от 19 марта 1999 г. N 12/99-ОЗ "О квалификационных

разрядах лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих муниципальных образований Московской области" (в ред. от 26 декабря 2007 г.) <21>; Закон Санкт-Петербурга от 20 июля 2006 г. N 348-54 "О реестрах муниципальных должностей в Санкт-Петербурге и предельных нормативах размеров оплаты труда депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, членов выборных органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, выборных должностных лиц местного самоуправления в Санкт-Петербурге, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих в Санкт-Петербурге" (в ред. от 24 января 2008 г.) <22>.

<20> Ежедневные новости. Подмосковье. 2007. N 214.

<21> Вестник Московской областной Думы. 1999. N 6. Июнь.

<22> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2006. N 12. 15 авг.

Иные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Вопросы муниципальной службы в субъектах Федерации урегулированы не только в актах, имеющих силу закона. Например, Постановление губернатора МО от 29 декабря 2007 г. N 182-ПГ "Об утверждении Порядка ведения Реестра сведений о составе муниципальных служащих в Московской области" <23>; распоряжение Правительства Москвы от 7 мая 2007 г. N 854-РП "Об итогах проведения московского городского

конкурса "Лучший муниципальный служащий" в 2006 году и проведении московского городского конкурса "Лучший муниципальный служащий" в 2007 году" (вместе с "Положением о московском городском конкурсе "Лучший муниципальный служащий")" <24>; распоряжение Департамента экономической политики и развития от 24 декабря 2007 г. N 80-Р "Об утверждении стоимости медицинского обслуживания государственных гражданских и муниципальных служащих города Москвы и членов их семей" <25> и др.

<23> Информационный вестник Правительства МО. 2008. N 2.

<24> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. N 32.

<25> Документ опубликован не был // ПИС "КонсультантПлюс".

Муниципальные правовые акты

В соответствии со [ст. 3](#) Федерального закона N 25-ФЗ правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют следующие виды муниципальных правовых актов: уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты (к ним относятся акты представительных и иных органов местного самоуправления).

С одной стороны, органы местного самоуправления обладают определенной самостоятельностью в сфере регулирования муниципальной службы. Так, они самостоятельно

устанавливают структуру и штатное расписание органов местного самоуправления, утверждают размеры должностных окладов муниципальных служащих, регулируют порядок проведения аттестации служащих, конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы и т.д. Но, с другой стороны, им зачастую не хватает квалифицированных кадров (особенно это касается сельских поселений), которые обеспечили бы подготовку и принятие качественных правовых актов, регулирующих данные вопросы.

Специалисты в области муниципальной службы отмечают, что в уставах муниципальных образований чаще всего рассматриваются следующие вопросы: правовая регламентация муниципальной службы; прохождение службы и категории служащих; порядок замещения должностей руководителей и иных категорий служащих; трудовой договор с муниципальным служащим; прекращение трудовых отношений; аттестация муниципальных служащих и др. <26>.

<26> Чихладзе Л.Т., Поддубная О.С. Муниципальная служба в Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2006. С. 14.

Примерами актов представительных органов местного самоуправления являются следующие: решение Думы муниципального образования город Алапаевск от 29 июня 2006 г. N 55 "Об утверждении Положения о видах поощрений, применяемых к муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципального образования город Алапаевск, и порядке их применения" <27>; решение

Пензенской городской Думы от 20 декабря 2007 г. N 865-42/4 "Об утверждении Положения о порядке формирования и работы с кадровым резервом на замещение вакантных должностей муниципальной службы в городе Пензе" <28>; решение Магаданской городской Думы от 29 февраля 2008 г. N 17-Д "О городской целевой программе "Развитие муниципальной службы в муниципальном образовании "Город Магадан" на 2008 - 2011 годы" <29>.

<27> Алапаевская газета (Вестник главы и Думы МО город Алапаевск). 2006. N 28. 13 июля.

<28> Пензенские губернские ведомости. 2008. N 3. Ст. 47.

<29> Вечерний Магадан. 2008. N 12(976).

К актам исполнительных органов относятся: Постановление главы городского округа Электросталь МО от 29 января 2008 г. N 58/1 "Об утверждении Порядка ведения реестра муниципальных служащих органов местного самоуправления городского округа Электросталь Московской области" <30>; распоряжение главы городского округа Подольск МО от 6 декабря 2007 г. N 1389-р "О предоставлении дополнительного оплачиваемого отпуска за ненормированный рабочий день муниципальным служащим администрации г. Подольска" <31>.

<30> Документ опубликован не был // ПИС "КонсультантПлюс".

<31> Документ опубликован не был // ПИС
"КонсультантПлюс".

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)