

УДК 342

**СЛУЖЕБНЫЕ ОТНОШЕНИЯ («ДОЛЖНОСТИ») В СФЕРЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ****Упоров И.В.***д.и.н., к.ю.н., профессор**Краснодарский университет МВД России**Краснодар, Россия*

Аннотация: После распада СССР в 1991 г. в России начались преобразования в разных сферах общественно-государственной жизни, основные векторы которых заданы в принятой в 1993 г. Конституции России. И прежде всего речь идет о системе публично-властных органов, в рамках которых стал формироваться институт государственной службы, а несколько позже (во второй половине 1990-х гг.) была выделена муниципальная служба – как следствие преобразования бывших ранее местных Советов народных депутатов в новый для России институт местного самоуправления. В статье раскрываются особенности развития служебных отношений, при этом внимание акцентируется на вопросах, которые еще не нашли достаточного освещения в правовой литературе, в том числе на характеристиках таких категорий, как «должность муниципальной службы» и «муниципальная должность». Анализируются нормы законодательных и иных нормативно-правовых актов, которыми регулируется муниципальная служба, а также научные труды, где затрагивается заявленная тема. Дается также оценка правового регулирования служебных отношений в проекте нового федерального муниципального закона.

Ключевые слова: служебные отношения, местное самоуправление, должность, закон, общество, государство, власть.

**OFFICE RELATIONS ("POSITIONS") IN THE SPHERE OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT: MAIN DEVELOPMENT TRENDS****Uporov I.V.***Doctor of History, Ph.D., Professor**Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia**Krasnodar, Russia*

Abstract: After the collapse of the USSR in 1991, transformations began in Russia in various spheres of public and state life, the main vectors of which were set out in the Constitution of Russia adopted in 1993. And first of all, we are talking about the system of public authorities, within the framework of which the institution of civil service began to form, and somewhat later (in the second half of the 1990s) municipal service was singled out - as a result of the transformation of the former local Councils of People's Deputies into a new institution of local self-government for Russia. The article reveals the features of the development of official relations, focusing on issues that have not yet found sufficient coverage in the legal literature, including the characteristics of such categories as "municipal service position" and "municipal position". The article analyzes the norms of legislative and other regulatory legal acts that regulate municipal service, as well as scientific works that touch on the stated topic. It also provides an assessment of the legal regulation of official relations in the draft of the new federal municipal law.

Key words: official relations, local government, position, law, society, state, power.

Система служебных отношений в сфере местного самоуправления стала складываться отнюдь не сразу после распада СССР – этот процесс был активизирован лишь после принятия Конституции России 1993 г. [1], когда стали издаваться соответствующие нормативно-правовые акты – например, в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.) [2] понятие «службы» в публичном толковании вообще не упоминалось, хотя уже определялись кон-

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

туры новой модели местной власти вместо прежних местных Советов [3, с. 73]. В декабре 1993 г. появился президентский указ, утвердивший «Положение о федеральной государственной службе Российской Федерации» [4], с которого, собственно, и началось развитие публичной службы в постсоветской России. Но речь еще не шла о муниципальной службе и тем более о муниципальных должностях. В июле 1995 г. был принят ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (затем, в рамках административной реформы и с учетом зарубежного опыта, были приняты: в 2003 г. - ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», в 2004 г. – «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

На основе указанных законов принимались законодательные и иные нормативные правовые акты, которые регламентировали институт государственной службы субъектов Федерации (по поводу эволюции государственной службы в России имеется достаточно обширная литература [5, с. 72]). В 1995 г. Указом Президента РФ был утвержден Реестр федеральных государственных должностей Российской Федерации [6], которым ряд сравнительно немногих должностей был обособлен и проименован как «государственные должности Российской Федерации». Далее в развитие конституционных норм был принят первый постсоветский федеральный муниципальный закон 1995 г. [7] (далее – Закон 1995 г.). Здесь уже обозначается муниципальная служба и дается ее определение: «профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий» (ст. 1), а согласно ст.3 «граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе». В ст. 4 указывается, что регулирование основ муниципальной службы является полномочием федерального центра, а субъекты Федерации имеют полномочия издавать свои законы о муниципальной службе. Законодатель в ст. 8 обязывал включать в устав муниципального образования «условия и порядок организации муниципальной службы». Наконец, муниципальной службе посвящена статья 21, где указывается: «Лица, осуществляющие службу на долж-
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

ностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими ... 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 законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом ... Время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий, в соответствии с законодательством о государственной службе» [7] .

Вместе с тем о муниципальных должностях (как аналога «государственных должностей») речи пока нет. Они появляются в первом федеральном законе о муниципальной службе (1998 г.) – ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [8]. Здесь в первой же статье указывается: «Муниципальная должность - должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей» [8]. Здесь законодатель придал данной категории самое широкое толкование, включив туда как выборные должности (депутаты, иные выборные лица), так и должности, «замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов» [8], а также «иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора» [8].

Однако такой подход выглядел несколько странным, учитывая, что в вышеупомянутом указе Президента России «государственные должности» уже от-
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

граничивались от «должностей государственной службы». В результате законодатель, смешав виды должностей в системе местного самоуправления в одно понятие «муниципальные должности муниципальной службы» в контексте «муниципальной службы», попал в непростую ситуацию, и вынужден был сделать оговорку в ст. 2: «Муниципальная служба - профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной ... Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления настоящим Федеральным законом не устанавливается» [8]. Этим же законом предусматривалось также формирование реестров муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемых законом субъекта Федерации. В 2003 г. был принят следующий и пока еще действующий федеральный муниципальный закон - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] (далее – Закон 2003 г.). Здесь, в начальной редакции закона, использовалась указанная терминология из закона о муниципальной службе, и этому институту была посвящена, как и в Законе 1995 г., всего одна статья со ссылкой на федеральные и региональные законы, а также уставы муниципальных образований.

Наконец, в принятом в 2007 г. ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [10] муниципальные должности были четко отграничены от «должностей муниципальной службы» и в ч. 2 ст. 1 указывается, что этим законом «не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами ... с правом решающего голоса, поскольку указанные лица (далее - лица, замещающие муниципальные должности) не являются муниципальными служащими» [10]. На основе этой формулировки в 2011 г. в ч. 1 ст. 2 Закона 2003 г. было введение понятие «лица, замещающего муниципальную должность». Однако понятие самой «муниципальной службы» в Законе 2003 г. не было определено. Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМН Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

ципальной должности» законодатель так и не дал (в отличие от понятия «должность муниципальной службы», которое дается, причем, в развернутом виде, в ст. 6 федерального закона о муниципальной службе).

В литературе отмечается неоднозначность статуса лиц, замещающих муниципальные должности, в частности, отмечается неопределенность их трудовых отношениях, поскольку «отсутствуют все необходимые признаки таковых отношений, а именно ... сложно ответить на вопрос кто выступает работодателем в отношении выбранного на муниципальных выборах лица: народ, муниципальное образование, или какой-либо иной орган местного самоуправления», что не позволяет главе субъекта Федерации обратиться с ходатайством о привлечении его к дисциплинарной ответственности (в контексте противодействия коррупции)[11, с. 21]. Отмечается неравенство депутатов, выполняющих свои полномочия на постоянной и непостоянной основе, неопределенность статуса этих, замещающих муниципальные должности, предлагается также ют издать специальный закон по этому поводу.

Такого рода вопросы частично сняты в законопроекте, внесенным в декабре 2021 г. в российский парламент сенатором А. А. Клишасом и депутатом ГД РФ П. В. Крашенинниковым - «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [12] (далее – Законопроект-2021), который разработан в развитие известных конституционных поправок-2020 и который, очевидно, должен заменить пока еще действующий Закон 2003 г. В Законопроекте-2021 в ст. 25 («Должностные лица местного самоуправления. Статус лиц, замещающих муниципальные должности») указывается: «Под должностным лицом местного самоуправления понимается лицо, замещающее муниципальную должность, либо заключившее контракт (трудовой договор), наделенное в соответствии с уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления» [12]. При этом к ли-
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМН Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

цам, замещающим муниципальную должность, относятся: 1) депутат; 2) глава муниципального образования; 3) глава местной администрации; 4) председатель, заместитель председателя, аудитор контрольно-счетного органа муниципального образования; 5) иные лица, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования [12].

Здесь перечень муниципальных должностей открытый – он шире, чем в региональных реестрах муниципальных должностей (а такие реестры определяются в каждом субъекте Федерации специальным законом). При этом по-прежнему в законах нет определения муниципальной должности. Представляется, что под муниципальной должностью следует понимать должность в структуре органов и должностных лиц местного самоуправления, исполнение полномочий по которой в наибольшей степени отражает народовластие и определяет важнейшие решения в сфере местного самоуправления на территории муниципального образования.

Кроме того, в связи с существенным сходством принципов (по многим позициям они идентичны) осуществления полномочий как по государственным должностям и муниципальным должностям, так и по должностям государственной службы и должностям муниципальной службы, целесообразно издать федеральный закон под условным названием «О публичной службе в Российской Федерации», учитывая, что и государственная служба, и муниципальная служба являются разновидностью единой публичной службы, и имея в виду, что согласно конституционным поправкам-2020 «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 132 Конституции России). В этой связи разделять государственную службу и муниципальную службу на два разных института вряд ли целесообразно, поскольку это единый институт, функционирующий на разных уровнях публичной власти. Такой подход позволит решить имеющиеся серьезные проблемы в практике реализации служебных отношений, на что справедливо обращается внимание в литературе, в том числе Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

последних лет, и повысить в целом эффективность государственного и муниципального управления в России.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, принятыми Законом РФ от 14.02.2020 г. и одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 12.08.2024).

2. Закон РСФСР от 06.07. 1991 № 1550–1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1010.

3. Шустов В.Г. Политические итоги первого закона РСФСР о местном самоуправлении // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 2. С. 72-76.

4. Указ Президента России от 22.12.1993 N 2267 "Об утверждении Положения о федеральной государственной службе" // Российская газета. 1993. 24 декабря.

5. Комков Д.Е. Эволюция государственной службы России // Новый университет. Серия: «Экономика и право». 2012. № 11 (21). С. 70-73.

6. Указ Президента России от 11.01.1995 N 32 "О государственных должностях Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 17 января.

7. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 1 сентября.

8. Федеральный закон от 08.01.1998 N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" // Российская газета. 1998. 16 января.

9. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30. 08. 2024).

10. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. 08.08.2024) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30. 08. 2024).

11. Пинская Е.В. Проблема правового статуса лиц, замещающих муниципальные должности // Правопорядок: история, теория, практика. 2019. № 1 (20). С. 20-23.

12. Законопроект № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СОЗД ГАС «Законотворчество» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 09. 06. 2024).

13. Каллагов Т.Э. Муниципальная служба как институт муниципального права // Образование и право. 2023. № 12. С. 106-110.

14. Дагаева Е.А., Силина А.О. Система адаптации муниципальной службы: проблемы и пути совершенствования // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2023. № 1. С 8-15.

15. Шамарова Г.М. Современные тенденции развития муниципальной службы // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Соц.-экон. науки. 2021. № 3. С. 229-240.

16. Рашитов А.Ф., Павлов С.Ю. К вопросу о муниципальной службе в рамках системы государственного управления Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2024. № 5. С.55-59.

Оригинальность 81%