

*На правах рукописи*



003 17 1004

**КАЛЛАГОВ Теймураз Эльбрусович**

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность· 12 00 14 –  
административное право, финансовое право, информационное право

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Москва – 2008**

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Kallagov', written over a horizontal line.

Диссертация выполнена на кафедре государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель Киреева Елена Юрьевна  
кандидат юридических наук, доцент

Официальные оппоненты: Лапина Марина Афанасьевна  
доктор юридических наук, профессор,  
Широков Андрей Вячеславович  
кандидат юридических наук

Ведущая организация: ФГОУ ВПО Финансовая академия  
при Правительстве Российской Федерации

Защита состоится 24 апреля 2008 года в 16 часов на заседании диссертационного совета Д- 502 006 01 по юридическим наукам в ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу 119606, г. Москва, проспект Вернадского, 84, корп 1, ауд 3370

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС

Автореферат разослан 24 марта 2008 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Е Ю Киреева

## **I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

**Актуальность темы диссертации** Принятие Федерального закона от 2 марта 2007 г № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" произошло в русле радикального обновления всей базы законодательства о государственной и муниципальной службе, ставшего одним из центральных составляющих административной реформы. Главными целями административной реформы было создание эффективного государственного аппарата, способного покончить с негативными тенденциями, накопившимися в обществе и государстве в 90-е годы

Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г "О системе государственной службы Российской Федерации", заменивший Федеральный закон № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г "Об основах государственной службы Российской Федерации", сформировал базу для реформирования системы государственной службы Российской Федерации, развития правовых основ отдельных видов государственной службы, в первую очередь гражданской. Во время действия Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" была создана первая модель государственной гражданской службы Российской Федерации, и заложены основы развития законодательства о муниципальной службе. Именно в Федеральном законе № 119-ФЗ впервые был установлен принцип единства государственной и муниципальной службы, а также разделение самой государственной службы на федеральную и государственную службу субъектов Российской Федерации.

Исследуя динамику развития института муниципальной службы, необходимо отметить, что в СССР государственная служба существовала, скорее, доктринально в трудах ученых, прежде всего, юристов-государствоведов, а также экономистов и философов, занимавшихся вопросами управления Реального законодательства и организационно оформленного института муниципальной службы. В то время не было Стройная система взаимосвязанной военной и гражданской службы, выстроенная в России, начиная с реформ Петра I, была упразднена сразу же после Октябрьской революции 1917 года. Практические шаги в ее воссоздании наблюдались лишь в военных и военизированных структурах, где существовали специальные режимы службы, которые ни в коей мере не сводились к действовавшему трудовому законодательству.

Таким образом, именно Федеральный закон от 31 июля 1995 г № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" положил начало развитию всех компонентов государственной гражданской службы, а также муниципальной службы в Российской Федерации, которая получила правовое оформление несколько позднее 8 января 1998 г был принят Федеральный закон № 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" Моделью для него послужило законодательство о государственной службе с учетом особенностей, установленных в законодательных актах о местном самоуправлении

С середины 90-х годов до 2003 года в Российской Федерации складывалась и развивалась определенная система государственной и муниципальной службы, состоящая из трех компонентов федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы В государственном аппарате и муниципальных образованиях наметились и развились массовые негативные тенденции, выразившиеся в общей неэффективности властных структур, развитии коррупции Для их преодоления были осуществлены кадровые изменения, начались административная и муниципальная реформы, наметилась тенденция к выстраиванию властной вертикали, получили развитие контрольные и надзорные органы

Недостатки действующей модели государственной и муниципальной службы привели к необходимости их реформирования на основе укрепления режима всех видов службы и смещения акцентов в регулировании служебных отношений с трудового на административное право Данная тенденция должна была получить развитие и в новом законодательстве о муниципальной службе, тем более что для этого были все основания

Часть наиболее важных и актуальных проблем государственного строительства находят свое решение в рамках национальных проектов, однако об осуществлении комплексных мер по повышению эффективности государственного и муниципального управления в современных условиях говорить преждевременно Кадры муниципальных служащих чаще всего не удается укомплектовать лицами с должной квалификацией и профессиональной подготовкой Поэтому кризисные тенденции продолжают развиваться в сфере муниципальной власти, на которую возлагались большие надежды в начале российских реформ 90-х

годов Одна из причин состоит в том, что регулирующие возможности рынка и общественной самодеятельности были тогда явно переоценены, а вопросы обеспечения единства всей системы управления, напротив, остались в тени реформаторских устремлений

Поэтому принятие нового федерального закона о муниципальной службе должно было существенно улучшить ситуацию Тем не менее, Федеральный закон от 2 марта 2007 г № 25-ФЗ лишь привел законодательство о муниципальной службе в соответствие с изменениями последних лет, которые произошли в системе организации местного самоуправления

Что касается института муниципальной службы, то по существу осталась неизменной модель служебных отношений, основанная на нормах трудового права, которая лишь частично была увязана с требованиями Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" в части обеспечения единства требований на государственной и муниципальной службе Однако реальные механизмы обеспечения единства и взаимодействия государственной и муниципальной служб законом не были определены Поэтому ожидать повышения качества муниципального управления, согласованного взаимодействия государственных и муниципальных структур, повышения уровня профессионализма муниципальных служащих, эффективного решения проблем развития муниципальных образований при таком подходе представляется невозможным

Новый режим муниципальной службы пока еще должным образом не исследован в научном плане и находится в стадии разработки в органах государственной власти субъектов Федерации, органах местного самоуправления, которым необходимо привести в соответствие с положениями Федерального закона № 25-ФЗ правовую базу на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований Необходимо отметить также, что отсутствует достаточное число работ, в которых предметом анализа является поиск путей совершенствования законодательства о муниципальной службе и обеспечения его действительного единства с государственной службой Все эти факторы и определяют актуальность темы данного диссертационного исследования

**Степень научной разработанности темы.** Исследование вопросов муниципальной службы в рамках общей проблематики муниципального права имеют давнюю историю в России До революции 1917 года ими

занимались такие видные ученые как В Н Безобразов, Н И Лазаревский, Г Еллинек, А И Елистратов, Н О Куплевский, Б Н Чичерин и др

В советское время, как и в случае с государственной службой, внимания муниципальной службе не уделялось в силу того, что сам этот институт сформирован не был

Сегодня соответствующие проблемы изучаются либо в русле общей проблематики муниципального права, либо в предметных исследованиях, посвященных муниципальной службе. В них проблема административно-правового режима муниципальной службы рассматривается весьма редко и лишь в постановочном плане, например, в трудах Д С Измайлова, С М Петрова, В В Мотина и ряда других ученых, исследующих режимы государственной службы и проводящих в связи с этим обусловленные действующим законодательством параллели с режимом службы муниципальной

В плане изучения общей проблематики муниципального права, которая служит главным основанием построения той или иной модели муниципальной службы, необходимо отметить труды Г В Атаманчука, Г В Барабашева, И Н Барцица, Н.С Бондаря, И А Василенко, Ю А Дмитриева, В И Васильева, В Г Вишнякова, А В Зиновьева, Н М Казанцева, А П Коренева, Н Н Косаренко, О Е Кутафина, В П Мельникова, И И Овчинникова, Н В Постового, В А Прокошина, С Г Соловьева, В С Четверикова, К Ф Шеремета, Е С Шугриной, В И Фадеева и др

В специальной литературе широко представлены исследования муниципальной службы, рассматриваемой в качестве института муниципального или административного права. Это, в частности, труды Д П Бахраха, К С Бельского, М В Бондаренко, Ю М Буравлева, Э В Дриголы, В В Еремяна, В Г Игнатова, Е Ю Киреевой, Н С Климкина, И А Коха, В С Комаровского, С С Маиляна, С В Михнева, Д М Овсянко, А В Оболонского, Е В Осиночкина, И В Пановой, Б В Россинского, Ю Н Старилова, Е Е Столярова, В З Сумарокова, И Н Сурмандзе, Ю А.Тихомирова, Л Н Тимофеевой, С Ю Фабричного, Л А Чикановой, В Ш Шайхатдинова и др

Исследование проблем административно-правового режима муниципальной службы в литературе практически не представлено, хотя в общем ключе современного этапа реформы государственной и муниципальной службы именно такой подход представляется весьма

интересным и наиболее перспективным, что доказали аналогичные исследования режима государственной службы

**Объектом диссертационного исследования** выступают общественные отношения, в сфере осуществления служебной деятельности на муниципальных должностях муниципальной службы

**Предметом диссертационного исследования** являются правовые нормы, регулирующие муниципальную службу в Российской Федерации и формирующие правовой режим ее осуществления

**Целью диссертационного исследования** является исследование теоретических вопросов и практической реализации правового режима муниципальной службы в качестве приоритетного средства повышения эффективности муниципального управления

Для достижения поставленной цели были поставлены и решены **следующие основные задачи исследования**

– рассмотреть содержание понятия муниципальной службы и дать ее доктринальное определение;

– проанализировать содержание понятия режима муниципальной службы и сформулировать его авторскую дефиницию,

– раскрыть содержание режима муниципальной службы,

– наметить основные направления его укрепления,

– проанализировать недостатки действующего законодательства о муниципальной службе и определить меры по их устранению,

– проанализировать проблему обеспечения единства требований на государственной и муниципальной службе и определить пути ее эффективного решения

**Теоретической основой исследования** послужили труды дореволюционных, советских и современных государствоведов, исследовавших проблемы государственной и муниципальной службы, а также соответствующий зарубежный опыт

В ходе исследования значительное внимание уделялось общетеоретическим трудам в области философии, политологии, теории права и государства и других отраслей знания, посвященным основным концепциям местного самоуправления, сформировавшимся в мировой практике

**Методологическая основа диссертационного исследования.** Для получения объективных знаний о предмете исследования и решения поставленных задач диссертант руководствовался общеправовыми

принципами историзма, системности и комплексности исследования. В ходе работы использовались такие общенаучные методы познания, как диалектический, формально-логический, сравнительный, системно-структурный, а также основанные на них частные методы познания – сравнительно-правовой, формально-юридический, анализа документов

**Нормативно-правовую базу диссертационного исследования** составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, принятые в ходе административной реформы и ее составляющей – реформы муниципальной службы

**Научная новизна диссертационного исследования.** Данная работа является одной из первых, в которых муниципальная служба рассмотрена на основе нового Федерального закона от 2 марта 2007 г в контексте проблематики административно-правовых режимов. В ходе исследования с позиций нового законодательства проанализировано понятие муниципальной службы и дано ее определение

В диссертации рассмотрены доктринальные подходы к исследованию понятия административно-правового режима государственной и муниципальной службы. В результате этого сформулировано авторское определение режима муниципальной службы в Российской Федерации

Сравнительно-правовой анализ взаимосвязей государственной и муниципальной службы позволил наметить пути дальнейшего совершенствования Федерального закона от 2 марта 2007 года, в том числе сформулировать предложения по изменению и дополнению действующего федерального законодательства о государственной и муниципальной службе

В работе обосновано предложение о возможности замещения должностей муниципальной службы гражданскими служащими субъектов Российской Федерации. Кроме того, предложена организационная схема использования такого подхода для решения проблем комплексного развития муниципальных образований

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Выявлена двойственная природа института муниципальной службы, поскольку, с одной стороны, муниципальная служба как атрибут и неотъемлемая часть местного самоуправления отделена от органов государственной власти, что создает самостоятельность этого вида службы от службы государственной. С другой стороны, отсутствие однозначной



границы между местным самоуправлением и государством потенциально обуславливают достаточно тесные связи между государственной и муниципальной службой

2 Определение муниципальной службы муниципальная служба – это урегулированный правом порядок исполнения на профессиональной постоянной основе полномочий на установленных законодательством должностях муниципальной службы, который включает в себя специальные гарантии и компенсации, обусловленные особенностями службы

3 Определение режима муниципальной службы режим муниципальной службы – это комплексное нормативно-правовое образование, включающее в себя на основе норм административного права разноотраслевые и разноуровневые нормативные комплексы и отдельные нормы, а также правовые режимы общего характера, распространяющие свое действие за пределами режима муниципальной службы, который на основе единства требований к государственным и муниципальным служащим наделяет последних особым статусом, обеспечивающим эффективную реализацию полномочий органов местного самоуправления, законность и правопорядок в муниципальных образованиях

4 Предложения о дополнениях и изменениях федерального законодательства о государственной и муниципальной службе, позволяющие государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации замещать должности муниципальной службы

5 Предложения о возможности использования государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации для целевого решения проблем муниципальных образований

6. Предложение о комплектовании должностей муниципальных служащих лицами, проходящими альтернативную гражданскую службу

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в том, что изложенные в диссертации выводы и положения могут быть использованы для совершенствования федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о государственной и муниципальной службе. Сформулированные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы для дальнейшего становления и развития служебного права России

Положения и выводы диссертации способны послужить дополнительным учебным материалов при изучении курса

административного права в образовательных учреждениях юридического и государственно-управленческого профиля. Кроме того, они могут быть использованы в последующих научных разработках по данной и смежной с ней проблемам

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена в ФГУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации», рассмотрена и обсуждена на кафедре государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы. Материалы исследования использованы автором диссертации в его педагогической деятельности, отражены в научных публикациях и в выступлениях на научных конференциях

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав (шесть параграфов), заключения, списка использованных нормативных актов и литературы

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее научной разработанности, определены цели, задачи, объект и предмет, показана научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, сформулированы основные выводы и положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов исследования

В Главе I - "Теоретические основания правового режима муниципальной службы в Российской Федерации" - рассмотрены общетеоретические вопросы правового регулирования и режима осуществления муниципальной службы в Российской Федерации

В современной России муниципальная служба возникла и развивалась в общем русле развития всей системы публичной службы и, прежде всего, службы государственной. В этой связи особую роль представляет взаимоотношение местного самоуправления и государственного управления. Специально подчеркнем, что статья 12 Конституции Российской Федерации гласит, что в России признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. При этом надо бы заметить, что пределы полномочий местного самоуправления, в конечном счете, устанавливаются государством,

начиная от федеральной власти и кончая органами государственной власти субъектов Федерации. Поэтому в любом случае местное самоуправление в России, по меньшей мере, пока, неразрывно связано с государством, а его границы изменчивы и зависят от конкретных социально-политических и экономических реалий. Такое положение не является чем-то особенным, а вытекает из всего отечественного и мирового опыта развития местного самоуправления.

В настоящее время в мировой практике местное самоуправление сочетает в себе государственные и общественные начала. Например, в ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, где подчеркивается, что под местным самоуправлением понимается право и реальная способность местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими в интересах местного населения. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти. При этом публичная власть, как правило, должна осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину. Предоставление полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и характера поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии.

Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в порядке, установленном законом. При делегировании полномочий центральными или региональными органами органам местного самоуправления последние должны, насколько возможно, обладать свободой применять их в соответствии с местными условиями. В процессе планирования и принятия любых решений органами государства, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, с ними заблаговременно проводятся консультации.

При этом отечественная модель местного самоуправления как и представления о муниципальной службе меняются по мере развития институтов муниципальной власти. Местное самоуправление – это разновидность публичной власти. Она имеет много общего с государственной властью, однако осуществляется в известной автономии от нее. При этом реализация функций местного самоуправления напрямую

определяется его природой и предполагает существование муниципальной службы, которая, исходя из сказанного, должна быть сходной с государственной гражданской службой, что и пытается реализовать сегодня федеральная власть в ходе пока еще продолжающейся административной реформы

Эти два обстоятельства и следует считать базовыми для исходного анализа муниципальной службы. Итак, с одной стороны, муниципальная служба как атрибут и неотъемлемая часть местного самоуправления отделены от органов государственной власти, что создает самостоятельность этого вида службы от службы государственной. С другой стороны, отсутствие однозначной границы между местным самоуправлением и государством потенциально обуславливают достаточно тесные связи между государственной и муниципальной службой.

Таким образом, реализация функций местного самоуправления напрямую определяется его природой и предполагает существование специализированной муниципальной службы, схожей с государственной гражданской службой, что и пытается реализовать сегодня федеральная власть в ходе продолжающейся административной реформы. Отсюда возможность моделировать муниципальную службу в единой системе с организацией государственной гражданской службой, используя сходные параметры и механизмы деятельности государственных служащих.

Такой подход позволяет находить гибкие пути взаимодействия местного самоуправления с государством в решении специфичной задачи развития самого местного самоуправления, которое испытывает немало трудностей и объективно нуждается во всесторонней, в том числе кадровой, поддержке государства.

Отсюда следует, по меньшей мере, два важнейших вывода. Первый состоит в том, что потенциально на государственных служащих возлагается роль гарантов законности в деятельности обособленных от государства и независимых от органов государственной власти муниципальных органов, а в соответствующих требованиях к муниципальным служащим особым образом воплощено своего рода "Государево око" за деятельностью местного самоуправления и особенно его должностных лиц. Во-вторых, организационная автономия местного самоуправления дает ему возможность самостоятельно стимулировать муниципальных служащих за результаты их деятельности и, тем самым,

активно влиять на весь управленческий процесс в муниципальном образовании, что может создать известную конкуренцию первому выводу

В целом муниципальная служба могла бы быть определена как урегулированный правом порядок замещения и исполнения на профессиональной постоянной основе полномочий на установленных законодательством должностях муниципальной службы гражданами Российской Федерации, включающий в себя специальные гарантии и компенсации, обусловленные особенностями службы

Особый порядок, который характерен для современной государственной и муниципальной службы многие исследователи предпочитают именовать, используя понятие правового режима. Это понятие находит свое применение даже при характеристике служебных отношений лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации. И это отнюдь не случайно. Являясь разновидностью социального режима, правовой режим предполагает установление порядка, предусмотренного предписаниями, получившими свое закрепление в формально-юридических источниках публичного права. Государство, устанавливая правовой режим, обеспечивает его поддержание при помощи системы юридических средств и методов, в том числе при помощи мер принуждения, а несоблюдение и нарушение порядка, установленного при помощи правового режима, влечет за собой негативную реакцию со стороны государства, выражающуюся в применении мер юридической ответственности. При этом целью любого правового режима является обеспечение нормального функционирования социума, обеспечение общественной безопасности.

Все это как нельзя лучше отвечает потребностям правового регулирования деятельности государственных и муниципальных служащих, в силу чего исследование служебных отношений с позиций административно-правовых режимов становится все более популярным в отечественной юридической литературе. Что касается государственной службы, то здесь законодатель полностью воспринял эту идею и впервые воплотил ее в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", содержание которого может быть без каких-либо преувеличений истолковано как особый административно-правовой режим служебной деятельности государственных гражданских служащих.

К сожалению, сущностное единство государственной и муниципальной службы не нашло своего отражения в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. Если правовой режим современной государственной службы имеет выраженную административно-правовую природу и основывается на нормах административного права, то режим муниципальной службы продолжает базироваться на нормах трудового права, которые не позволяют достичь действительного единства требований к государственным и муниципальным служащим и сформировать тем самым единую в своей основе модель публичной службы и выстроить на ее основе внутренне непротиворечивое служебное право России. Дело в том, что трудовое право достаточно статично, тогда как государственная и муниципальная служба являются по существу разновидностями управленческой деятельности, которая в силу своей природы динамична и изменчива. Поэтому, если бы в Трудовой кодекс Российской Федерации не были внесены дополнения, разрешившие осуществлять трудовую деятельность муниципальными служащими на основе специально установленного административно-правового порядка, то ситуация в сфере муниципальной службы могла бы стать весьма острой. Однако все проблемы такой подход решить не может и потому законодательство о муниципальной службе так или иначе придется либо существенно корректировать, либо радикально обновлять.

Ведь суть административной реформы в сфере публичной службы как раз и сводилась к отказу от регулирования служебных отношений нормами трудового права, и перевод всего служебного законодательства в сферу права административного. Все это должно было привести к формированию построенного на общих основаниях единой подотрасли служебного права. В его рамках могли бы логично и во взаимосвязи между собой развиваться все виды государственной и муниципальной службы. Однако в настоящее время эта задача оказалась не решенной, поскольку в принятом Федеральном законе № 25-ФЗ служебная деятельность вновь оказалась истолкована в качестве трудовой, а само трудовое право заняло приоритетное место в регулировании муниципальной службы и лишь дополнение его административно-правовым содержанием позволило сформировать известное подобие административно-правового режима служебной деятельности.

Продолжая характеристику правового режима муниципальной службы, следует заметить, что такого рода режимы могут включать в себя

весьма разнородные нормативные комплексы и отдельные нормы путем их специфического публично-правового опосредования именно единой формой правового режима Режим муниципальной службы также представляет комплексное нормативно-правовое образование, состоящее из целого ряда разноотраслевых нормативных комплексов и отдельных норм, объединенных административно-правовым регулированием, исходящим из содержания Федерального закона от 2 марта 2007 г № 25-ФЗ

Важно отметить и то, что в пределах действия федерального законодательства субъекты Российской Федерации вправе сами дополнять установленный Федеральным законом базовый режим муниципальной службы собственными нормами и положениями, тем более что финансирование муниципальной службы осуществляется из бюджетов местного самоуправления В результате следует признать, что любой из субъектов Российской Федерации может принимать собственное законодательство о муниципальной службе в рамках Федерального закона от 2 марта 2007 г № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации Это должно позволить во многих отношениях снивелировать в региональных актах уклон в сторону трудового права, который сделан в Федеральном законе № 25-ФЗ и сформировать там гораздо более действенные режимы муниципальной службы, чем тот, который предусмотрен указанным Федеральным законом Этому, в частности, способствует конституционное установление, согласно которому административное и трудовое право находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов

Режим муниципальной службы формирует особое правовое состояние муниципальных служащих, выделяя их из числа других работников органов местного самоуправления Интеграция разноотраслевых норм, составляющих этот режим, осуществляется административным правом, которое вносит особое своеобразие в действие всех компонентов режима

Таким образом, резюмируя, есть все основания утверждать, что режим муниципальной службы – это комплексное нормативно-правовое образование, включающее в себя на основе норм административного права разноотраслевые и разноуровневые нормативные комплексы и отдельные нормы, а также правовые режимы общего характера, распространяющие свое действие за пределами режима муниципальной службы, который

наделяет особым статусом муниципальных служащих, обеспечивающих эффективную реализацию полномочий органов местного самоуправления, законность и правопорядок в муниципальных образованиях

**Глава II – "Содержание правового режима муниципальной службы в Российской Федерации"** - посвящена анализу норм Федерального закона от 2 марта 2007 г № 25-ФЗ, определяющих режим муниципальной службы в современных условиях

Поступление на муниципальную службу фактически означает добровольное согласие гражданина на подчинение специфическим требованиям правового режима муниципальной службы. Осуществляется это в форме подачи заявления представителю нанимателя, где фактически содержатся две просьбы: одна – исходная – о поступлении на муниципальную службу, вторая, являющаяся следствием удовлетворения первой, – о замещении определенной должности муниципальной службы. Таким образом, законодатель разделил само нахождение на службе и замещение конкретной должности муниципальной службы, что является принципиальной новацией в отношении ранее действовавшего порядка. Этот порядок довольно интересен, поскольку изначально разделяет муниципальную службу на ее режимную и содержательную (в современном виде – трудовую) составляющие.

Первая из них, а именно прохождение муниципальной службы, на какой бы должности, или на каком бы этапе служебной деятельности оно не осуществлялось, более всего воплощает собой режим муниципальной службы. Это неизбежно связано с традиционными для режимов служебной деятельности ограничениями, накладываемыми на служащих в связи с нахождением на службе. Соответствующие ограничения должны обеспечить эффективность служебной деятельности, служить препятствием для противоправных и прежде всего коррупционных проявлений со стороны служащих, обеспечивать реализацию основных принципов муниципальной службы, пресекать семейственность и конфликт интересов, нарушения налогового законодательства, получения запрещенных для служащих законных доходов и т.д.

Характерным признаком и свойством административно-правового режима муниципальной службы является то, что он наделяет муниципального служащего специальными правами и налагает на любого из них обязанности, которые могут быть не связаны с конкретной должностью муниципальной службы, а являются общими для всех них.



Поэтому служить – это вовсе не значит делать что-либо конкретное в соответствии с той частью трудового договора, который относится к назначению на конкретную должность. Служба – это особое правовое состояние, создаваемое режимом службы, которое имеет свое конкретное выражение даже в конкретных правах и обязанностях.

Поэтому весьма важным положением режима муниципальной службы является право и обязанность муниципального служащего лично следить за правоммерностью своих действий и даваемых ему поручений.

Федеральный закон от 2 марта 2007 года не говорит о службе как деятельности, его содержание исчерпывается положениями административно-правового режима, который наиболее приближен к непосредственному исполнению полномочий лишь в нормах трудового права.

Муниципальная служба, как и любая другая качественно отлична от трудовой деятельности. Обычно она сопряжена со значительным числом отягощений, которые определяют установление особого рода гарантий и компенсаций муниципальным служащим за те своего рода лишения, которые они претерпевают, исполняя служебную деятельность.

Должный уровень дисциплины на муниципальной службе поддерживается ее жесткой регламентацией, для чего собственно и служат большинство положений режима службы, а также позитивными и негативными санкциями.

Для муниципальной службы, как и любой другой публичной деятельности особенно актуальны сверхурочные работы, которые для государственных служащих являются фактически обыденным делом. Поскольку муниципальная служба регулируется трудовым законодательством, то здесь действует особый трудовой режим сверхурочных работ (статья 99 ТК РФ). На муниципальной службе может также возникнуть потребность в использовании предусмотренных Трудовым кодексом режимов ненормированного рабочего дня, работы в режиме гибкого рабочего времени, а также сменной работы.

Режим публичной службы, в том числе и муниципальной, в развитом виде должен включать положения о поведении служащих за пределами служебного времени, что трудовым законодательством обеспечено быть не может.

У административного права свои режимы, предмет и методы регулирования, не совпадающие с правом трудовым. Именно они, а не трудовые адекватны служебным отношениям.

Режим муниципальной службы в силу своей разветвленности, сложности, важности в плане реализации публичных функций и связи с бюджетным финансированием требует особого управления в форме кадровой работы. На конечном этапе оно осуществляется кадровыми службами органов местного самоуправления, а в целом берет свое начало от специальных подразделений федеральных органов власти, продолжается в подразделениях государственной службы органов государственной власти субъектов Федерации и заканчивается в органах местного самоуправления.

**В Главе III - " Основные направления укрепления режима муниципальной службы" - сформулированы правовые и организационные проблемы совершенствования режима муниципальной службы, освещены вопросы формирования кадров муниципальной службы**

Противоречия в регулировании муниципальной службы административным и трудовым правом могут быть сняты двумя способами. Первый – радикальный, предполагает принятие новой редакции Федерального закона от 2 марта 2007 г № 25-ФЗ, где вместо норм трудового права займут административно-правовые, начиная с замены трудового контракта на контракт служебный. Другой выход может заключаться в придании особым федеральным законом статуса государственных гражданских служащих муниципальным служащим при сохранении особенностей режима их службы, вытекающих из особого статуса муниципальных образований и сохранения собственной классификации должностей муниципальной службы.

Оба представленных варианта требуют законодательных решений. Если первый может ограничиться изменениями и дополнениями в Федеральный закон от 2 марта 2007 г № 25-ФЗ, то второй требует переработки всего массива служебного законодательства, начиная от рамочного Закона о системе государственной службы, затем должен быть изменен Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и соответствующее законодательство субъектов Федерации и, наконец, собственно Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Автором системно представлены предлагаемые изменения и дополнения в действующее служебное законодательство. Следует подчеркнуть, что их первоочередная нацеленность на совершенствование правового режима муниципальной службы не является самоцелью. В принципе такой подход способен послужить становлению и развитию всего служебного права Российской Федерации.

Концептуальный переход от доминирования трудового права в регулировании режима муниципальной службы к его административно-правовой модели в силу обеспечения принципа единства государственной и муниципальной службы приведет на деле к тому, что сегодняшние муниципальные служащие превратятся в государственных гражданских служащих субъектов Федерации, но с одним существенным отличием: эти служащие будут замещать должности муниципальной службы, при сохранении всех особенностей, вытекающих из специфики местного самоуправления. С точки зрения режима службы здесь нет ничего особенного, если будет сохранена система муниципальных должностей и существующий порядок их учреждения. В этом случае предлагается лишь изменить схему комплектования должностей муниципальной службы.

Предложено организовывать командировки и стажировки для государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации в органах местного самоуправления. Ознакомившись на практике с деятельностью органов местного самоуправления, любой государственный служащий, вернувшийся к исполнению своих должностных обязанностей на государственной службе, получит ясное осознание действительного положения дела на местах и опыт решения практических проблем в реальных сложных условиях современного местного самоуправления. Это одновременно должно послужить изменению отношения к практическим проблемам местного самоуправления, которые должны стать приоритетными для органов власти субъектов Федерации. При этом потребуются внести изменения и дополнения в законодательство о государственной службе субъектов Федерации, предусматривающие саму возможность таких командировок, а также дополнительные гарантии и компенсации для командированных.

Автором обоснованы предложения по реорганизации института государственной службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы, прежде всего, предложено объединить их в единый институт службы субъектов Российской Федерации. В рамках этой

реорганизации служащие могут замещать как должности государственной, так и муниципальной службы субъектов Федерации. В данном случае важно подчеркнуть двойственность этой службы. В зависимости от того, на какую должность путем заключения соответствующего служебного контракта поступает гражданин, он считается находящимся либо на государственной гражданской службе субъекта Федерации, либо на муниципальной службе. При этом в любой случае он будет действовать в рамках одного и того же режима службы – служащего субъекта Федерации.

С точки зрения теории и дальнейшего развития законодательства о государственной и муниципальной службе такого рода меры будут фактически означать появление внутренне согласованного института служебного права, который по мере развития имеет даже перспективу выделиться из общей системы административного права во вторичную отрасль – служебное право. О нем уже много сказано, однако до тех пор, пока оно не приобретет единую основу во всех своих составляющих говорить о его автономном существовании, думается, еще рано.

Органам государственной власти следует пересмотреть свое отношение к проблемам развития муниципальных образований и поставить во главу угла человеческий фактор будущих преобразований. Сегодня, когда Российская Федерация находится в условиях стабильного прогрессивного развития не меры организационного, экономического, финансового характера, проводимые субъектами Федерации, решают исход дела в муниципальных образованиях. Все это лишено смысла без кадров, умеющих и готовых решать накопившиеся в течении десятилетий проблемы социально-экономического характера.

Чтобы соответствующие кадровые решения были эффективными, следует укрепить статус кадровых служб высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации, повысить статус их руководителей до уровня заместителей высшего должностного лица субъекта Федерации. В законодательство субъектов Федерации следует внести положения о возможных длительных служебных командировках и стажировках гражданских служащих в муниципальных образованиях, разработке связанных с этим мер по стимулированию служащих и обеспечению их деятельности на местах. На уровне Федерации также было бы целесообразно урегулировать порядок перевода государственных гражданских служащих с одного места службы на другое.

Необходимо, чтобы служащие, которым в дальнейшем придется участвовать в развитии муниципальных образований, действовали на основе специальных программ и планов, которые следует разрабатывать с их обязательным участием и изучением сложившейся ситуации в системе организации местного самоуправления в муниципальных образованиях

Следует обратить внимание еще на один резерв комплектования муниципальных служащих кадрами должной квалификации. Это – альтернативная гражданская служба. Среди граждан, призванных на эту службу есть лица с высшим образованием и квалификацией, которую не имеют жители многих отдаленных населенных пунктов. Для реализации этой меры необходимо лишь специальное постановление Правительства Российской Федерации. В условиях, когда общий вектор комплектования Вооруженных Сил неуклонно смещается в сторону профессионалов, число лиц, которые будут призываться на альтернативную гражданскую службу, скорее всего, будет возрастать. И как раз этим можно воспользоваться для укрепления кадрового состава муниципальных образований.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:**

1 Каллагов ТЭ К вопросу режима муниципальной службы в Российской Федерации // Черные дыры в Российском законодательстве - 2008 - № 1 – 0,5 п л

2 Пути укрепления режима муниципальной службы в Российской Федерации / Актуальные проблемы современности. Сборник научных трудов - М , 2008 – Выпуск 1 – 0,5 п л

3 Каллагов ТЭ Режим муниципальной службы в Российской Федерации / Право и экономика. Сборник научных трудов - М , 2008 - Выпуск 1 - 0,5 п л

4 Каллагов ТЭ Понятие режима муниципальной службы в Российской Федерации // Государственное управление и право. Сборник научных трудов - М , 2007 - Выпуск 6 – 0,5 п л

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Каллагова Теймураза Эльбрусовича

Тема диссертационного исследования

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент  
Киреева Елена Юрьевна

Изготовление оригинал-макета  
Каллаговым Т Э

Подписано в печать 21 03 2008  
Тираж 80 экз  
Усл п л – 1,0

ФГОУ ВПО «РАГС при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 113  
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84