



На правах рукописи

САНАЕВ Александр Сергеевич

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ
(на примере города Москвы)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

25 НОЯ 2010

Москва – 2010

Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного и административного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский городской университет управления Правительства Москвы».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Овчинников Иван Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
Черногор Николай Николаевич
кандидат юридических наук
Карабасов Сергей Юрьевич

Ведущая организация: **Юридический факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова**

Защита состоится **8 декабря 2010** года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 521.077.01 при Московском новом юридическом институте, по адресу: 107564, г. Москва, Погонный проезд, д.7 "а".

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского нового юридического института.

Автореферат разослан 3 ноября 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



О.В.Дробот

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена следующими потребностями науки муниципального права и практики местного самоуправления. Во-первых, это необходимость исследования проблем, связанных с правовой регламентацией, процессом формирования и функционирования муниципальной службы в соответствии с новым федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, в том числе городов федерального значения, о муниципальной службе.

Принятие Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹ детерминировало разработку новых региональных законодательных актов, регулирующих вопросы организации и прохождения муниципальной службы. В связи с этим актуальным представляется исследование не только конституционно-правовых основ муниципальной службы, но и проблем совершенствования действующего законодательства, определение пределов правового регулирования муниципальной службы субъектами Российской Федерации.

Во-вторых, муниципальная служба является относительно новым правовым институтом, сформировавшимся после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. Первый федеральный закон, непосредственно посвященный муниципальной службе, вступил в силу лишь в январе 1998 года и носил рамочный характер. В связи с этим важнейшее значение приобрело региональное нормативно-правовое регулирование муниципальной службы, которое в настоящее время пока изучено недостаточно. Имеющиеся диссертационные исследования уделяют основное внимание анализу федерального законодательства о муниципальной службе либо сравнительной характеристике законодательства субъектов Российской Федерации в данной области. Настоящая диссертационная работа является, по сути, первым комплексным исследованием проблем правового регулирования муниципальной службы, её становления и развития в одном из видов субъектов Российской Федерации - городах федерального значения (на примере города Москвы).

В-третьих, актуальность исследования правовых основ муниципальной службы в городах федерального значения определяется также закреплением в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

¹ СЗ РФ. - 2007. - № 10. - Ст. 1152.

ции»² особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения, связанных с необходимостью сохранения единства городского хозяйства, и предоставлением права городским органам государственной власти самостоятельно определять перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов, состав муниципального имущества. Эти особенности предопределяют изменение полномочий органов местного самоуправления, в том числе влияют и на функционирование муниципальной службы. С учетом этого в настоящей работе сформулированы предложения по совершенствованию организации муниципальной службы в городах федерального значения.

Таким образом, исследование правовых основ муниципальной службы в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения (на примере города Москвы) является весьма актуальным направлением научного познания, что и послужило основанием для выбора темы работы.

Степень научной разработанности темы и теоретическая база исследования.

Исходную теоретическую базу исследования составили труды ученых в области конституционного и муниципального права, а также организации муниципальной службы в Российской Федерации: С.А. Авакьяна, А.А. Акмаловой, Ю.М. Алпатова, М.В. Баглая, И.Н. Барщица, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, И.Р. Гимаева, В.В. Еремяна, С.Ю. Кабашова, Е.Ю. Киреевой, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, В.С. Мокрого, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, А.Н. Писарева, Н.В. Постового, М.В. Преснякова, Н.С. Тимофеева, В.И. Фадеева, С.Ю. Фабричного, Т.Я. Хабриевой, С.Е. Чаннова, Т.С. Червеншук, Н.Н. Черногора, Е.С. Шугриной и других.

Кроме того, в настоящей диссертационной работе анализировались и использовались труды специалистов других отраслей права, исследующих проблематику публичной службы, в частности, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, Ю.М. Буравлева, В.Д. Граждана, А.А. Кармолицкого, В.А. Козбаненко, Н.М. Кониная, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова и других.

Необходимо отметить, что отдельные аспекты регулирования муниципальной службы законодательством субъектов Российской Федерации

² СЗ РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

уже рассматривались в диссертационных работах³. Однако данные работы касались частных вопросов правовых основ муниципальной службы в городах федерального значения и лишь в той степени, в какой это было необходимо для раскрытия основной темы диссертации. Кроме того, указанные исследования проведены до принятия нового федерального закона о муниципальной службе и соответствующих изменений законодательства субъектов Российской Федерации.

Цель и задачи исследования. В рамках настоящей диссертационной работы автор поставил перед собой следующую цель: на основе системно-правового анализа Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, Устава города Москвы и законодательства города Москвы о муниципальной службе исследовать сущность, конституционно-правовые основы и особенности данного правового института, рассмотреть развитие и современное состояние муниципальной службы в городах федерального значения (на примере города Москвы), а также обосновать предложения по её совершенствованию.

Указанная цель предопределяет основные задачи исследования:

- раскрыть природу и функциональное предназначение муниципальной службы в механизме реализации публичной власти;
- уточнить дефиницию муниципальной службы на основании её признаков;
- исследовать конституционно-правовые основы муниципальной службы с учетом особенностей её правового регулирования в городах федерального значения;
- исследовать историко-правовое развитие института муниципальной службы в городах федерального значения (на примере города Москвы);
- определить соответствие норм о правовом статусе муниципального служащего и прохождении муниципальной службы в органах местного са-

³ См., например, Гимаев И.Р. Становление и развитие государственной и муниципальной службы в Российской Федерации: теоретическое и конституционно-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. – СПб., 2005; Казаков С.А. Организационно-правовые аспекты муниципальной службы в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2005; Колесников Н.В. Правовые вопросы функционирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000; Муравченко В.Б. Правовая регламентация субъектами Российской Федерации муниципальной службы: Дис. ... канд. юрид. наук. - Омск, 2005; Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Дис. ... докт. юрид. наук. - М., 2005.

моуправления в городах федерального значения конституционным установлениям и федеральному законодательству;

- определить перспективы развития законодательства о муниципальной службе в городах федерального значения и сформулировать предложения по его оптимизации с учетом особенностей её развития в данных субъектах Российской Федерации.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения в области организации и прохождения муниципальной службы в городах федерального значения (на примере города Москвы).

Предмет диссертационного исследования составляет совокупность правовых норм Европейской Хартии местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава города Москвы, законов и иных нормативных правовых актов города Москвы, муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения в области муниципальной службы.

Методология исследования. Методологическую основу диссертационного исследования составили такие мировоззренческие и общенаучные методы познания, как диалектико-материалистический, логический (включая приемы анализа и синтеза, индукции и дедукции), системный, функциональный и сравнительный. Превалирующее значение получили в работе собственно-юридические методы познания: историко-правовой, формально-юридический (юридико-догматический) и сравнительно-правовой (компаративистический).

Нормативную базу исследования составили Европейская Хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие различные аспекты муниципальной службы, Закон города Москвы от 22 октября 2008 года № 50 «О муниципальной службе в городе Москве»⁴, иные законы и нормативные правовые акты города Москвы и других субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты.

⁴ Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2008. - № 65.

Эмпирическую базу исследования составили постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, решения Верховного Суда Российской Федерации, иных судебных инстанций, правоприменительная практика органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве, справочные и статистические материалы. В диссертации также использованы рекомендации автора, предложенные им в процессе подготовки проектов законов города Москвы «О муниципальной службе в городе Москве» и «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы в целях противодействия коррупции».

Научная новизна работы состоит в комплексном и системном исследовании правовых основ муниципальной службы в городах федерального значения (на примере города Москвы). В диссертационной работе впервые проведен теоретико-правовой анализ законодательства города Москвы о муниципальной службе с учетом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения, выработаны предложения по совершенствованию федерального законодательства, законов города Москвы о муниципальной службе и правоприменительной практики с учетом Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и нового Закона города Москвы от 22 октября 2008 года № 50 «О муниципальной службе в городе Москве», обоснованы основные направления дальнейшего развития законодательства о муниципальной службе.

По итогам проведенного исследования **на защиту выносятся** следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. В результате рассмотрения признаков муниципальной службы дано авторское определение понятия «муниципальная служба» – это особый вид общественно-полезной, управленческой, публично-властной деятельности, заключающейся в исполнении властных полномочий органов местного самоуправления и лиц, замещающих муниципальные должности, на территории муниципального образования, финансируемой из местного бюджета и осуществляемой на профессиональной основе муниципальными служащими, занимающими должности муниципальной службы.

2. Компетенция субъектов Российской Федерации в области правового регулирования муниципальной службы предопределена детальной регламентацией этих общественных отношений Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», что сужает сферу соб-

ственного усмотрения регионов в данной сфере, а также передачей правовой регламентации ряда вопросов муниципальной службы непосредственно на муниципальный уровень. Кроме того, в городах федерального значения особенности правового регулирования муниципальной службы детерминированы общей особенностью организации местного самоуправления в этих субъектах Российской Федерации – необходимостью сохранения единства городского хозяйства.

3. Особенности становления и развития института муниципальной службы в городе Москве во многом обусловлены поиском оптимальной модели соотношения государственной и муниципальной власти в городе. Аргументирован вывод о том, что правовое регулирование муниципальной службы в городе Москве прошло три этапа своего развития:

первый этап (1995 – 1998 гг.) – отсутствие самостоятельного правового регулирования муниципальной службы, применение по отношению к муниципальным служащим трудового законодательства и законодательства о государственной службе;

второй этап (1998 – 2001 гг.) – появление федерального законодательства о муниципальной службе, а также соответствующего законодательства города Москвы, предусматривавшего возможность широкого участия органов государственной власти столицы в организации муниципальной службы;

третий этап (с 2001 г. по настоящее время) – отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти города Москвы, сокращение полномочий органов исполнительной власти в области организации муниципальной службы.

4. На основе анализа гарантий, предоставляемых муниципальным служащим Законом города Москвы «О муниципальной службе в городе Москве», предложено расширить их перечень положением о том, что в случае перехода лица с государственной гражданской службы города Москвы на муниципальную службу в целях обеспечения качественной реализации переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий города Москвы за ним сохраняется право на получение субсидии на приобретение жилого помещения за счет бюджета города Москвы.

5. В целях оптимизации развития муниципальной службы, проведения единой кадровой политики, обеспечения выполнения принципов взаимодействия государственной и муниципальной служб в городах федераль-

ного значения предложено создать общегородские Советы по вопросам государственной гражданской службы и муниципальной службы - совещательных органов, состоящих из представителей органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований. К ведению Советов следует отнести рассмотрение проектов нормативных правовых актов, в том числе законов, направленных на регулирование государственной или муниципальной службы; дачу разъяснений по применению норм законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе; внесение предложений по совершенствованию их правового регулирования; изучение проблемных вопросов и спорных случаев, связанных с государственной и муниципальной службой.

6. На основе проведенного исследования и сделанных теоретических выводов сформулированы предложения по совершенствованию федерального законодательства о муниципальной службе. В частности, предлагается:

а) статью 3 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» дополнить указанием на то, что муниципальная служба осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;

б) внести изменения в статью 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», дополнив часть 1 запретом на приобретение ценных бумаг, по которым может быть получен доход, а также обязанностью по передаче ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление, если владение ими может привести к конфликту интересов на муниципальной службе;

в) статью 19 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» назвать «Основания для прекращения трудового договора с муниципальным служащим». В ней следует закрепить обязанность представителя нанимателя увольнять муниципального служащего в случае несоблюдения им ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, а также его дисквалификации в соответствии с решением суда.

7. В результате рассмотрения особенностей организации муниципальной службы в городах федерального значения (на примере города Мо-

сквы) предложено внести следующие изменения в московское законодательство о муниципальной службе:

а) в статье 31 Закона города Москвы «О муниципальной службе в городе Москве» закрепить право органов местного самоуправления предоставлять муниципальным служащим субсидии на приобретение жилых помещений за счет средств местных бюджетов, а также определить порядок и условия её предоставления, поскольку отсутствие в московском законодательстве гарантии по предоставлению муниципальным служащим субсидии на приобретение жилого помещения нарушает принцип соотносительности социальных гарантий государственных гражданских служащих и муниципальных служащих;

б) законом города Москвы наделить Совет муниципальных образований города Москвы полномочиями по ведению общегородского кадрового резерва на муниципальной службе с целью заполнения свободных вакансий в органах местного самоуправления подготовленными специалистами, а также повышения доступности муниципальной службы для граждан. Закрепить право членов Президиума Совета муниципальных образований города Москвы входить в состав аттестационных комиссий при проведении аттестаций и квалификационных экзаменов муниципальных служащих, а также комиссий по урегулированию конфликта интересов для обеспечения большей независимости и профессионализма данных структур.

Теоретическая значимость диссертационной работы заключается в том, что в результате теоретико-правового исследования норм Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, Устава города Москвы и законодательства города Москвы сформирован комплекс выводов о конституционно-правовых основах муниципальной службы, в том числе о пределах её правового регулирования субъектами Российской Федерации, о проблемах регулирования правового статуса муниципальных служащих, а также прохождения муниципальной службы в органах местного самоуправления во внутригородских муниципальных образованиях в городах федерального значения (на примере города Москвы). Кроме того, предложена периодизация развития правового регулирования муниципальной службы в столице.

Практическая значимость результатов исследования. В результате проведенного исследования были сформулированы рекомендации по совершенствованию федерального законодательства и законодательства

города Москвы о муниципальной службе. В частности, обоснованы предложения по изменению отдельных статей Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и Закона города Москвы «О муниципальной службе в городе Москве», которые могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Кроме того, теоретические и практические выводы могут быть использованы в системе дополнительного профессионального образования муниципальных служащих, при преподавании курсов конституционного и муниципального права, государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы, других юридических дисциплин, а также при подготовке учебных программ, пособий и учебников по муниципальному праву Российской Федерации.

Таким образом, итогом проведенного автором диссертационного исследования стало решение **научной задачи**, имеющей существенное значение для муниципального права, связанной с определением конституционно-правовой природы и содержания муниципальной службы в городах федерального значения (на примере города Москвы) и выработкой на их основе предложений по совершенствованию федерального законодательства и законодательства города Москвы о муниципальной службе.

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа обсуждалась и была одобрена на кафедре конституционного и административного права Московского городского университета управления Правительства Москвы. Основные выводы и положения данного научного исследования нашли своё отражение в публикациях автора, а также использовались в выступлении на научно-практической конференции «Современные тенденции и актуальные проблемы развития столичного мегаполиса», состоявшейся 5 мая 2009 года в Московском городском университете управления Правительства Москвы.

Кроме того, выводы и предложения автора использованы при разработке Закона города Москвы от 22 октября 2008 года № 50 «О муниципальной службе в городе Москве», а также Закона города Москвы от 16 сентября 2009 года № 34 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы в целях противодействия коррупции», которым внесены изменения в указанный Закон.

Структура диссертационной работы. Диссертация включает в себя введение, две главы, шесть параграфов, заключение и список использованных источников.

II. СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются его цель, задачи, объект, предмет и методология, научная новизна и выносимые на защиту положения, описывается научная база, теоретическая и практическая значимость, а также апробация диссертационной работы, ее структура.

Первая глава «Конституционно-правовая природа муниципальной службы в городах федерального значения (на примере города Москвы)» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Понятие и сущность муниципальной службы» посвящен исследованию дефиниции такого правового института как муниципальная служба.

Рассмотрев мнения исследователей, выявив признаки такого понятия как «служба», диссертант определяет его в качестве особого вида социальной, управленческой деятельности, объектом воздействия которой является человек с его личностными характеристиками (воля, здоровье, права, свобода и т.д.), заключающаяся в претворении в жизнь задач и функций органов и организаций, в которых эта служба исполняется, осуществляемая на профессиональной основе особой категорией людей – служащими и направленная на достижение общественно-полезных целей.

В диссертационной работе исследуются признаки муниципальной службы, к которым относятся, в частности, её осуществление в органах местного самоуправления; функционирование муниципальной службы в сфере муниципальной (публичной) власти; выполнение муниципальной службой специфических задач, связанных с обеспечением полномочий местного самоуправления; правовое регулирование муниципальной службы осуществляются на федеральном, региональном и муниципальном уровне; финансирование муниципальной службы производится за счет средств местных бюджетов; муниципальная служба является институтом муниципального права и имеет собственное законодательное регулирование.

При этом, по мнению автора, публично-правовой характер муниципальной власти подтверждается её всеобщим, универсальным, институализированным характером, существованием в рамках определенной территории, обладанием права введения налогов и сборов, возможностью наделе-

ния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В результате рассмотрения признаков муниципальной службы в диссертационном исследовании дано определение понятия «муниципальная служба» – это особый вид общественно-полезной, управленческой, публично-властной деятельности, заключающейся в исполнении властных полномочий органов местного самоуправления и лиц, замещающих муниципальные должности, на территории муниципального образования, финансируемой из местного бюджета и осуществляемой на профессиональной основе муниципальными служащими, занимающими должности муниципальной службы.

Во втором параграфе «Конституционно-уставные основы муниципальной службы в городах федерального значения (на примере города Москвы)» анализируются положения Конституции Российской Федерации и Устава города Москвы, лежащие в основе организации и правового регулирования муниципальной службы.

По мнению диссертанта, одним из важнейших положений Конституции Российской Федерации является её статья 12, согласно которой в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельное. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Из организационной самостоятельности органов местного самоуправления следует необходимость наличия обособленного аппарата управления, состоящего из муниципальных служащих.

Кроме того, в диссертационной работе доказывается, что важное значение для развития местного самоуправления и муниципальной службы имеет Европейская хартия местного самоуправления, закрепляющая право местных органов самим определять свои внутренние административные структуры, а также предусматривающая, что статус персонала должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров. Таким образом, Европейская Хартия местного самоуправления подразумевает, что реализацию полномочий органов местного самоуправления обеспечивают профессиональные муниципальные служащие. Поэтому статью 3 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» предлагается дополнить указанием на то, что муниципальная служба осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

На муниципальную службу оказывают влияние также положения Конституции, закрепляющие основы конституционного строя России, в частности, определяющие Российскую Федерацию как демократическое и правовое государство; признающие народ единственным источником власти, а права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, составляющими смысл, содержание и применение законов, деятельность местного самоуправления. Конституционно-правовые основы муниципальной службы в столице содержатся и в Уставе города Москвы, устанавливающим особенности организации местного самоуправления с целью сохранения единства городского хозяйства.

Важнейшим конституционным принципом организации государственной власти в России является разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами, поэтому важным является вопрос об отнесении муниципальной службы к одному из предметов ведения, указанных в статьях 71 – 73 Конституции Российской Федерации. Диссертант пришел к выводу, что муниципальная служба находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в связи с тем, что на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства, которое в соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Кроме того, вывод об отнесении муниципальной службы к совместному ведению можно сделать на основании пункта «н» статьи 72 Конституции Российской Федерации, определяющего, что в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Согласно части 3 статьи 55 и пункта «в» статьи 71 Конституции России регулирование прав и свобод человека, в том числе их ограничение, находится в ведении Российской Федерации и осуществляется путем принятия федеральных законов. Субъект Российской Федерации вправе законодательствовать по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов в части, не урегулированной федеральным законодательством. Следовательно, субъекты Федерации вправе определять особенности организации и прохождения муниципальной службы, не ограничивая при этом права граждан.

По мнению диссертанта, ограничения прав граждан в области муниципальной службы могут считаться: более высокий по сравнению с

Трудовым кодексом Российской Федерации возраст поступления на муниципальную службу; требования о наличии гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, о владении государственным языком Российской Федерации, а также о соответствии квалификационным требованиям; ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой; дисциплинарная ответственность муниципального служащего; основания для прекращения трудового договора с муниципальным служащим. По данным вопросам региональные органы государственной власти не могут осуществлять правовое регулирование.

Рассмотрев перечисленные ограничения прав граждан в области муниципальной службы, сделан вывод о том, что федеральный законодатель фактически наделил субъекты Федерации и органы местного самоуправления полномочием по установлению конкретных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы. Однако предъявляться они могут только к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

В диссертации также отмечается, что особые основания увольнения муниципального служащего, установленные в статье 19 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», связаны с публично-правовыми особенностями муниципальной службы. Однако их формулировка неудачна, поскольку и достижение предельного возраста нахождения на муниципальной службе, и прекращение российского гражданства или гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, а также приобретение гражданства иностранного государства, не являющегося участником такого договора, указаны в статье об ограничениях, связанных с муниципальной службой. Следовательно, имеется неопределенность в вопросе о том, по какому основанию расторгать трудовой договор с муниципальным служащим – за несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, или по указанным специальным основаниям?

Кроме того, несмотря на то, что при дисквалификации и несоблюдении ограничений, связанных с муниципальной службой, гражданин не может находиться на муниципальной службе, решение о его увольнении вы-

носится на усмотрение представителя нанимателя (работодателя). Однако у него должно быть не право расторгнуть трудовой договор в указанных случаях, а обязанность это сделать. Единственным исключением из этого может быть случай продления срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Существующая же редакция статьи о расторжении трудового договора с муниципальным служащим порождает необоснованно широкие полномочия представителя нанимателя в данном вопросе.

В диссертационном исследовании сделан вывод о том, что возможности правового регулирования муниципальной службы законами субъектов Российской Федерации ограничены не только компетенцией федерального законодателя, но и органов местного самоуправления, которым право определять отдельные условия муниципальной службы предоставлено непосредственно Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации». При этом одни вопросы органы местного самоуправления регулируют на основе законов субъектов Федерации, а другие - самостоятельно. По последним органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе осуществлять правовое регулирование.

Таким образом, компетенция субъектов Российской Федерации в области правового регулирования муниципальной службы предопределена детальной регламентацией этих общественных отношений Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», что сужает сферу собственного усмотрения регионов в данной сфере, а также передачей правовой регламентации ряда вопросов муниципальной службы непосредственно на муниципальный уровень. Кроме того, в городах федерального значения особенности правового регулирования муниципальной службы детерминированы общей особенностью организации местного самоуправления в этих субъектах Российской Федерации – необходимостью сохранения единства городского хозяйства.

Третий параграф «История развития муниципальной службы в городе Москве» посвящен изучению процесса возникновения и развития муниципальной службы в городе Москве после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года в контексте организации местного самоуправления в столице российского государства.

По мнению диссертанта, особенности становления и развития института муниципальной службы в Москве во многом обусловлены поиском

оптимальной модели соотношения государственной и муниципальной власти в городе. Исходя из этого, предложена периодизация правового регулирования муниципальной службы в столице.

На первом этапе (1995 – 1998 гг.) фактически отсутствовало нормативно-правовое регулирование муниципальной службы. По отношению к муниципальным служащим применялось трудовое законодательство, а также Закон города Москвы от 29 октября 1997 года № 43 «О государственной службе города Москвы»⁵ в части основных прав, обязанностей, ответственности, ограничений и гарантий муниципального служащего.

На этом этапе в Москве сформировалась уникальная для Российской Федерации система местного самоуправления, в которой органы власти обладали двойным статусом: представительный (Московская городская Дума) и исполнительный (Московская городская администрация) органы власти города Москвы одновременно являлись органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В качестве исполнительного органа городского самоуправления у Московской городской администрации были территориальные отделения в районах города Москвы - районные Управы, являвшиеся органами власти районов. Полномочия представительного органа населения в Управе осуществляло районное Собрание.

При этом к муниципальным служащим согласно Закону города Москвы от 11 сентября 1996 года № 28-91 «О районной Управе в городе Москве»⁶ относились глава Управы, его заместители, руководители структурных подразделений администрации района, а также другие служащие администрации района.

Второй этап развития муниципальной службы (1998 – 2001 гг.) обусловлен появлением двух законов, регулирующих прохождение муниципальной службы – рамочного Федерального закона от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»⁷ и Закона города Москвы от 21 октября 1998 года № 24 «О муниципальной службе в районах города Москвы»⁸, развивавшего и дополнявшего положения Федерального закона.

⁵ «Тверская, 13». - 1997. - № 51.

⁶ «Тверская, 13». - 1996. - № 47, 48.

⁷ СЗ РФ. - 1998. - № 2. - Ст. 224.

⁸ «Тверская, 13». - 1998. - № 50 – 52.

На муниципальную службу на данном этапе значительное влияние оказывала государственная служба города Москвы. Так, размер минимального должностного оклада муниципального служащего устанавливался по младшей должности муниципальной службы на уровне, не превышающем размер минимального должностного оклада государственного служащего города Москвы. Установление и выплата ежемесячных надбавок к должностному окладу, премирование и оказание материальной помощи муниципальному служащему производились в порядке и на условиях, предусмотренных для государственных служащих. Уполномоченный орган городской администрации организовывал проведение аттестаций и квалификационных экзаменов муниципальных служащих, формировал резерв на замещение муниципальных должностей, осуществлял координацию работы кадровых служб Управ, обеспечивал сбор и обобщение кадровой отчетности по личному составу муниципальных служащих. Некоторые из этих полномочий реализовывались совместно с префектурами административных округов города Москвы.

Третий этап развития муниципальной службы в столице (с 2001 по настоящее время) начался с принятием Верховным Судом Российской Федерации определения от 30 марта 2001 года № 5-Г01-12, согласно которому функции органов местного самоуправления в городе Москве незаконно осуществляют органы государственной власти субъекта Российской Федерации. С этого момента районные Управы стали полноценными органами местного самоуправления, а их служащие – муниципальными служащими, что потребовало внесения изменений в законодательство города Москвы о муниципальной службе, существенно сократившие полномочия городских органов исполнительной власти в данной сфере. В 2004 году был принят новый Закон города Москвы от 24 марта 2004 года № 15 «О муниципальной службе в городе Москве»⁹, развивавший положения Закона «О муниципальной службе в районах города Москвы».

В результате историко-правового анализа в диссертации сделан вывод, что хотя на первом этапе развития законодательства города Москвы о муниципальной службе на муниципальных служащих распространялись основные права, обязанности, ответственность, ограничения и гарантии, действовавшие в отношении государственных служащих, в дальнейшем после появления законов города Москвы о муниципальной службе указанные составляющие правового статуса муниципального служащего практи-

⁹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2004. - № 24.

чески не изменились. Это свидетельствует о желании законодателя приблизить правовой статус муниципального служащего к статусу государственного служащего. Такая ситуация объясняется как публично-правовым статусом муниципальных служащих, так и заимствованием соответствующих норм из законодательства о государственной службе, а в отношении гарантий, предоставляемых муниципальным служащим – необходимости сохранения их на уровне, сравнимом с уровнем социальных гарантий для государственных служащих.

Вторая глава «Конституционно-правовое содержание муниципальной службы в городах федерального значения (на примере города Москвы)» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Правовой статус муниципального служащего в городах федерального значения» рассматриваются элементы данного правового института, а именно права, свободы, обязанности, ограничения, запреты, гарантии, ответственность муниципальных служащих, и особенности их закрепления в законодательстве городов федерального значения (на примере города Москвы).

Диссертантом отмечается, что, в целом, права и обязанности муниципального служащего, содержащиеся в московском Законе «О муниципальной службе в городе Москве», повторяют соответствующие положения Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Вместе с тем московский законодатель дополнительно закрепил за муниципальным служащим такие права, как право на посещение в установленном порядке государственных органов, муниципальных органов, организаций независимо от организационно-правовых форм и общественных объединений, а также право на проведение служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство, связанных с прохождением им муниципальной службы. Однако данное право является декларативным в связи с отсутствием порядка проведения такого расследования.

Кроме того, в законодательстве города Москвы дополнительно установлены обязанности муниципального служащего исполнять в пределах своих должностных полномочий приказы и распоряжения вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, а также своевременно рассматривать обращения граждан и принимать по ним решения в соответствии с федеральным законодательством.

Было выяснено, что практически полная идентичность статей об обязанностях, ограничениях и запретах в Федеральных законах «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» обусловлена тем, что и государственная гражданская служба, и муниципальная служба носят публично-правовой характер. Следовательно, муниципальный служащий, также как и государственный, должен быть беспристрастен при исполнении своих должностных обязанностей и не заинтересован в предоставлении каких-либо преимуществ иным лицам.

В связи с этим предлагается распространить на всех муниципальных служащих запрет на приобретение ценных бумаг, по которым может быть получен доход, а также обязанность по передаче ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление, если владение ими может привести к конфликту интересов. В настоящее время данная обязанность установлена только для муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту.

Рассмотрев вопрос оплаты труда муниципального служащего, диссертант установил, что до недавнего времени федеральное законодательство содержало норму о том, что в муниципальных образованиях, которым предоставлялись дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности, размер оплаты труда муниципальных служащих устанавливался в соответствии с предельными нормативами, предусмотренными законами субъекта Российской Федерации. Московское законодательство распространяло данные ограничения и на муниципальные образования, которые получали субвенции из бюджета столицы.

По мнению диссертанта, такая норма противоречила как Конституции Российской Федерации, так и федеральному законодательству в связи с тем, что субвенции фактически являются компенсацией дополнительных расходов, возникших в результате наделения их отдельными государственными полномочиями, которая гарантирована статьей 133 российской Конституции. Поэтому она была признана утратившей силу.

В диссертационном исследовании установлено, что в целях реализации отдельных гарантий муниципального служащего необходимо определить членов его семьи, на которых распространяется данная гарантия. Частично данный пробел может быть восполнен региональными законами, однако в отношении такой гарантии, как защита муниципального служа-

щего и членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей, это должно быть сделано федеральным законодательством.

Второй параграф «Порядок прохождения муниципальной службы и правовые проблемы его совершенствования» посвящен рассмотрению данного процесса и его правовому регулированию в городах федерального значения (на примере города Москвы).

Автором предложено закрепить в Законе города Москвы «О муниципальной службе в городе Москве» обязательность проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы в органах местного самоуправления внутригородских муниципальных образованиях с целью обеспечения реализации принципа равного доступа граждан к муниципальной службе.

В диссертационном исследовании отмечается, что хотя в первоначальной редакции Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» не упоминались квалификационные разряды муниципальных служащих, субъекты Российской Федерации были вправе восполнить данный правовой пробел в силу статьи 76 Конституции Российской Федерации. Однако после внесения изменений в указанный Федеральный закон региональные законодательные акты в качестве показателя уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих должны закрепить классные чины.

Рассмотрев процедуры аттестации муниципального служащего и квалификационного экзамена, которые во многом схожи по своей процедуре и оцениваемым характеристикам, автор пришел к выводу, что использование процедуры аттестации как для решения вопроса о присвоении очередного классного чина муниципальному служащему, так и определения соответствия его занимаемой должности нецелесообразно. Это связано с тем, что повышение классного чина может быть единственной возможностью для стимулирования профессионального роста муниципального служащего, когда нет возможности перевести его на более высокую должность.

Отдельные нормы трудового законодательства, регулирующие вопросы прохождения муниципальной службы, требуют адаптации к особенностям муниципально-служебных отношений. Это относится к положениям, регулирующим вопросы испытания при приеме на муниципальную службу, разрешения индивидуальных трудовых споров, рабочего

(служебного) времени, отстранения муниципального служащего от службы.

Диссертантом обоснован вывод, что контракт с главой местной администрации, замещающим свою должность по контракту, имеет существенные публично-правовые особенности. В частности, данный контракт носит трехсторонний характер (муниципальное образование, глава местной администрации и субъект Российской Федерации), имеет особые основания его прекращения, его типовая форма утверждается законом субъекта Федерации.

Кроме того, до 2010 года к контракту, заключаемому с главой местной администрации, было применимо положение Трудового кодекса Российской Федерации о том, что продолжительность срочного трудового договора может составлять не более 5 лет. Данное условие могло быть включено в Типовую форму контракта с главой местной администрации, препятствовало заключению контрактов на долгий срок и способствовало сменяемости указанных должностных лиц. Однако с внесением изменений в федеральное законодательство контракт с главой местной администрации должен заключаться на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года.

В третьем параграфе «Проблемы и основные направления развития законодательства города Москвы о муниципальной службе» автором предлагаются меры по улучшению организации муниципальной службы с учетом особенностей местного самоуправления в городе федерального значения Москве.

В частности, в диссертационном исследовании обосновывается предложение по закреплению в Законе города Москвы «О муниципальной службе в городе Москве» права органов местного самоуправления предоставлять муниципальным служащим субсидии на приобретение жилых помещений за счет средств местных бюджетов, что позволило бы повысить уровень социальной защиты муниципальных служащих, а также соблюсти принцип соотносительности социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих. При этом порядок и условия их предоставления должны быть установлены законом города Москвы с целью обеспечения единства данных условий для всех муниципальных служащих в столице.

Кроме того, диссертантом предлагается сохранить за бывшими государственными гражданскими служащими города Москвы право на получение субсидии на приобретение жилого помещения за счет городского бюджета в случае их перехода на муниципальную службу для реализации переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий Москвы. Такая норма стимулировала бы поступление на муниципальную службу гражданских служащих, занимавшихся их исполнением на городском уровне, чем способствовала бы качественному осуществлению данной деятельности. Средства на предоставление такой гарантии могли бы ежегодно передаваться в виде субвенций на реализацию переданных отдельных государственных полномочий города Москвы.

На основе правового анализа положений, регулирующих деятельность Совета муниципальных образований города Москвы, в диссертационном исследовании делается вывод о целесообразности наделения данной структуры полномочиями по ведению общегородского кадрового резерва на муниципальной службе. Данное предложение актуально в связи с тем, что для москвича нет большой разницы, в каком внутригородском муниципальном образовании осуществлять муниципальную службу из-за их территориальной близости и высокой транспортной доступности. Представляется, что общегородской кадровый резерв способствовал бы более быстрому заполнению свободных вакансий в органах местного самоуправления внутригородских муниципальных образований, а также увеличил бы доступность муниципальной службы для граждан.

Кроме того, члены Президиума Совета муниципальных образований города Москвы могли бы входить в состав аттестационных комиссий при проведении аттестаций и квалификационных экзаменов муниципальных служащих, а также комиссий по урегулированию конфликта интересов для обеспечения большей независимости и профессионализма данных структур. Такая деятельность не противоречит требованиям федерального законодательства о запрете на вмешательство Совета в деятельность муниципальных образований и ограничение их деятельности.

Диссертантом предлагается создать общегородские Советы по вопросам государственной гражданской службы и муниципальной службы в городах федерального значения – совещательные органы, в которые бы вошли представители от органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований. Целью их деятельности могло бы стать определение общих

направлений развития государственной и муниципальной службы, проведение единой политики в отношении данных видов службы, обеспечение выполнения принципов их взаимодействия. К ведению Советов следует отнести рассмотрение проектов нормативных правовых актов города Москвы, в том числе законов, направленных на регулирование государственной или муниципальной службы; дача разъяснений по применению норм законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе; внесение предложений по совершенствованию их правового регулирования; изучение проблемных вопросов и спорных случаев, связанных с государственной и муниципальной службой.

В **Заключении** автор в обобщенном виде излагает результаты своего диссертационного исследования и выводы, к которым он пришел в ходе рассмотрения темы.

ОПУБЛИКОВАННЫЕ РАБОТЫ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК:

1. Санаев А.С. Пределы правового регулирования муниципальной службы законами субъектов Российской Федерации. // Вестник Российского университета дружбы народов: юридические науки. № 4. 2008. (0,4 п.л.)
2. Санаев А.С. О некоторых проблемах законодательного регулирования муниципальной службы в городе Москве. // Право и политика. № 3. 2009. (0,8 п.л.)
3. Санаев А.С. О соблюдении принципа соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий государственных гражданских служащих и муниципальных служащих в законодательстве города Москвы // Конституционное и муниципальное право. № 20. 2009. (0,7 п.л.)

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

4. Санаев А.С. Развитие законодательства о муниципальной службе в контексте становления системы местного самоуправления в городе Москве в 1993 – 2007 гг. // Муниципальная служба: правовые вопросы. № 2. 2008. (0,4 п.л.)

Подписано в печать 01.11.2010 г.
Усл.п.л. 1. Тираж 100 экз. Заказ № 2730.
Отпечатано в типографии «АЛЛА Принт»
Тел. (495) 621-86-07, факс (495) 621-70-09
www.allaprint.ru
