

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Митячкина Екатерина Сергеевна, старший преподаватель, Астраханский государственный университет, 410056, Россия, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а, e-mail: miss.mity@mail.ru.

Михнева Светлана Владимировна, кандидат юридических наук, Волгоградский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 400131, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8, e-mail: svet-mihneva@list.ru.

В статье анализируются особенности осуществления местного самоуправления как основы народовластия в условиях современных реформ, проводимых в РФ. Уделяется внимание анализу проблемы определения правового положения муниципального служащего и главы местной администрации.

Ключевые слова: местное самоуправление, глава муниципального образования, сити-менеджер, местная администрация

LEGAL ADJUSTING OF STATUTE OF CHAPTER OF LOCAL ADMINISTRATION AND MUNICIPAL OFFICE WORKER IS IN RUSSIAN FEDERATION

Mityachkina Ekaterina S., Senior Lecturer, Astrakhan State University, 410056, Russia, Astrakhan, 20a Tatischev st., e-mail: miss.mity@mail.ru.

Mikhneva Svetlana V., Candidate of Legal Sciences, Volgograd branch of the Russian Academy of National Economy and Government Service at President of Russian Federation, 400131, Russia, Volgograd, 8 Gagarin st., e-mail: svet-mihneva@list.ru.

The article analyzes a special aspects realization local self-government of Russian Federation in situation modern democracy reorganization. The author analyses as well problem legal status the municipal officials and the head of local administration.

Keywords: local self-government, head of municipal formation, city manager, local administration

В отечественной и зарубежной юридической и политической науке вопросы местного самоуправления находят живой отклик. Подтверждением тому является реформа современной системы муниципального управления в России, которая направлена на повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц в современных политико-правовых, финансово-экономических условиях, непосредственно учитывая национально-культурные и исторические особенности каждого конкретного муниципального образования.

Сегодня во главу угла политики Российской Федерации ставится курс на построение правового государства и гражданского общества. Процесс этот довольно сложный, несмотря на уже имеющийся опыт конституционного строительства, поскольку народовластие на местах как основа демократического общества сталкивается с рядом трудностей.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г., народ является единственным источником власти в стране. Одну из форм народовластия представляет собой местное самоуправление, которое составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признаётся, гарантируется и осуществляется на всей территории страны.

Местное самоуправление с учётом подходов, выработанных в отечественной юридической науке, а также опираясь на нормы действующего международного (в частности, используя положения Европейской хартии местного самоуправления 1984 г.) и российского законодательства, можно определить как самостоятельную, независимую и под свою ответственность деятельность местного населения, проживающего в пределах территории муниципального образования по решению вопросов местного значения как самостоятельно, так и через органы местного самоуправления, исходя из национальных, исторических и иных традиций и обычаев.

Важным основополагающим принципом формирования и функционирования современной модели местной власти является конституционное положение, закреплённое в статье 12 Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Учитывая данное обстоятельство как основание, следует определить, что принцип разделения властей не распространяется на местный уровень власти. Таким образом, на местах отсутствуют законодательные органы власти, и, как следствие, местные думы и советы, являясь представительными органами, не обладают правом принятия законов, издавая только подзаконные акты. Последние, как известно, обладают меньшей юридической силой и не противоречат федеральному и региональному законодательству.

От решения вопросов правового регулирования, формирования, становления и развития данного института именно на федеральном уровне во многом зависит функционирование муниципальной службы.

В современной истории России институт муниципальной службы и его составляющая – правовой статус муниципального служащего – появились сравнительно недавно. С закреплением в Конституции РФ принципа самостоятельности местного самоуправления оно выделилось из системы органов государственной власти. Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» способствовал формированию понятия муниципального служащего в Российской Федерации, его правового статуса.

Сегодня наша страна пытается совершенствовать местное самоуправление, реализуя положения Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесшего серьёзные коррективы в систему муниципального управления. Определённым образом это касается и системы муниципальной службы, ключевым элементом в осуществлении которой является муниципальный служащий.

Провозглашение и закрепление местного самоуправления в Конституции Российской Федерации ставит в повестку дня проблему комплектования органов института местного самоуправления квалифицированным составом. Именно от муниципальных служащих в большей степени будет зависеть выполнение практически всех принимаемых в стране решений [7, с. 34].

Федеральный закон № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» внёс существенные изменения в правовое положение муниципального служащего, впервые закрепив его права и обязанности на федеральном уровне, поскольку действующий ранее Федеральный закон № 8-ФЗ от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» не определял основу его правового положения.

Реформа местного самоуправления, образовавшая новые виды муниципальных образований, систему обязательных органов местного самоуправления и порядок образований их должностных лиц, привела к появлению нового вида муниципального служащего – главы местной администрации, назначенного по контракту. Правовой статус данного субъекта нуждается также в дополнительном и тщательном правовом исследовании.

Впервые термин «муниципальный служащий» в Российской Федерации был официально введён Федеральным законом № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 1 ст. 21), закрепившим общепринятое определение муниципального служащего, под которым понималось лицо, осуществляющее службу на должностях в органах местного самоуправления [6, с. 250]. До принятия вышеупомянутого федерального закона, а, следовательно, и законодательного определения понятия муниципального служащего термин «муниципальный служащий» трактовался в литературе в широком и узком смысле. В широком смысле муниципальным служащим признавалось лицо, которое занимало в порядке, установленном нормативными правовыми актами, должность, как в органах местного самоуправления, так и в муниципальных организациях, на предприятиях, в учреждениях.

Современное законодательство, прежде всего, Федеральный закон № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» определяет понятие муниципального служащего в статье 10 следующим образом: «Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определённом муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счёт средств местного бюджета».

Данное определение обусловлено понятием муниципальной службы, трактуемым законодателем как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путём заключения трудового договора (контракта). Термин «муниципальная служба» ввиду её значимости рассматривается сегодня в различных правовых и социально-политических ракурсах. В частности, Д.Л. Агранат и М.В. Лихачёв характеризуют муниципальную службу как социальный институт [3, с. 42], А.В. Москалёв – как сложный социально-правовой институт [7, с. 59], а Е.С. Шугрина представляет её как комплексный правовой институт [9, с. 183].

Федеральный закон № 131-ФЗ 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 42 чётко установил, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами. До принятия изменений, внесённых в данную статью, иная её редакция устанавливала, что Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не определяет сферу муниципальной службы.

В соответствии с действующим законодательством в каждом муниципальном образовании должны быть три обязательных органа местного самоуправления: глава муниципального образования, представительный орган и местная администрация (исполнительно-распорядительный орган). Причём глава муниципального образования может быть как руководителем местной думы, так и руководителем местной администрации.

Таким образом, федеральный законодатель, с одной стороны, унифицировал основы местного самоуправления, вводя однообразные и строго определённые формы осуществления местного самоуправления на всей территории федерации, а с другой, позволил в процессе формирования местных органов учитывать интересы и потребности местного населения, его национальные традиции и обычаи, что является немаловажным фактором эффективности деятельности муниципалитетов.

Одним из результатов проведённой реформы местного самоуправления в нашем государстве стало внедрение в новых сформированных видах муниципальных образований западной модели назначаемого главы местной администрации – так называемого сити-менеджера, по поводу места и роли которого отсутствует единство мнений как в юридической научной и правоприменительной сфере, так с позиции социально-политических наук. Для многих городских округов институт назначения сити-менеджера относительно новый, и подводить итоги эффективности данного нововведения ещё рано.

Большое значение приобретает данный относительно новый институт в системе местной власти ввиду неоднозначности толкования и определения его правового положения, а также места и роли в системе как муниципального, так и государственного управления. Отметим, что непосредственно термин «сити-менеджер» законодатель в нормативно-правовых актах не использует. Такая формулировка, применяемая к данному лицу местной власти, была вызвана скорее смысловым значением, нежели правовым определением.

По мнению М.В. Коростелевой «целесообразно заменить в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ термин "глава местной администрации" на термин "руководитель местной администрации"» [5, с. 27], так как существование в одном муниципалитете двух «глав» вызывает у населения сложность в понимании места каждого в системе муниципальной власти.

Вопрос о том, является ли глава местной администрации муниципальным служащим, несмотря на то что фактически его роль как звена муниципального управления заключается в руководстве самостоятельным органом местного самоуправления, разрешается Федеральным законом № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». На основании ст. 11 этого закона глава местной администрации, замещающий должность по контракту, является муниципальным служащим.

Тем не менее, данному институту – правовому положению главы местной администрации, назначенному по контракту главой муниципального образования, – следует уделить отдельное и довольно пристальное внимание, так как впервые в России Федеральный закон № 131-ФЗ ввёл такой способ осуществления муниципальной власти. Как нам представляется, отнесение любого сотрудника органа местного самоуправления к категории должностного лица или служащего должно определяться не способом поступления на должность, а функциями и назначением конкретной должности в муниципальном органе власти. При этом следует исходить из общего действующего законодательства, которое делит сотрудников органов власти на лиц, замещающих муниципальные должности, и лиц, замещающих должности муниципальной службы. В соответствии с законом, муниципальная должность предназначена для непосредственного исполнения полномочий органа местного самоуправления, а должность муниципальной службы – для обеспечения исполнения их полномочий.

Так как в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления (или местная администрация) является самостоятельным местным органом и на основании статьи 34 того же закона обязателен в системе органов местного

самоуправления, следовательно, глава данного органа не *обеспечивает* реализацию полномочий, а *непосредственно их исполняет*.

Таким образом, следуя логике и предписаниям положений законов (в частности, Федерального закона № 131-ФЗ, Федерального закона № 25-ФЗ), действующих в Российской Федерации, главу местной администрации, назначенного по контракту, целесообразнее относить не к муниципальным служащим, а к лицам, замещающим муниципальные должности. В соответствии со ст. 2 Федерального закона о муниципальной службе муниципальная должность предусмотрена для непосредственного исполнения полномочий органа местного самоуправления, в то время как должность муниципальной службы предназначена для обеспечения исполнения полномочий органов местного самоуправления. На основании Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исполнительно-распорядительный орган является самостоятельным, обладающим собственными полномочиями.

На наш взгляд, опираясь на положения действующего законодательства и практику их применения, глава местной администрации должен относиться к категории руководящего, но не обеспечивающего персонала. Как уже отмечалось, законодатель решил данный вопрос, отнеся главу местной администрации, назначенного по контракту главой муниципального образования, к муниципальным служащим. Как следствие, в нормативных актах регионального и муниципального уровней, которые не должны противоречить федеральному законодательству, соблюдается то же правило.

Учитывая смысловое значение понятия термина «муниципальный служащий», его законодательное определение и обозначенные признаки, а также используя выработанные научные подходы, в самом общем смысле муниципального (местного) служащего следует определять, исходя из сущности и назначения местного самоуправления, определяемого Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 2), как «самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций». При этом следует учитывать законодательные изменения в сфере муниципальной службы, в частности, в отношении руководителей местной администрации.

Таким образом, в широком смысле муниципальный служащий – это сотрудник органа местного самоуправления или его руководитель, являющийся гражданином государства, замещающий должность муниципальной службы, деятельность которого направлена на обеспечение исполнения полномочий органов местного самоуправления в целях осуществления народовластия. В узком понимании муниципальный служащий – это лицо, замещающее муниципальную должность муниципальной службы в органах местного самоуправления.

На основании правовых установлений Федерального закона № 131-ФЗ от 06.03.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» главу местной администрации, как избранного, так и назначенного на должность в статусе сити-менеджера, следует относить к должностным лицам местного самоуправления, не являющимся муниципальными служащими. В связи с этим его правовое положение должно определяться нормами, прежде всего, Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализ действующего конституционного и иного действующего федерального законодательства, а также практика его применения позволяют утверждать усиление тенденции обеспечения прочной взаимосвязи государственного и муниципального уровней власти в современной России.

Конституционная модель устройства власти на всех уровнях позволяет сделать вывод о юридическом закреплении самостоятельности местного самоуправления, однако наблюдаются правовые возможности для определения взаимоотношений субординации или соподчинения между государственными органами и муниципалитетами.

Список литературы

1. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон: [принят 6 октября 2003 г.] // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
2. Российская Федерация. Законы. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон: [принят 2 марта 2007г.] // СЗ РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.
3. Агранат Д. Л. Институционализация муниципальной службы / Д. Л. Агранат, М. В. Лихачёв // Международное публичное и частное право. – 2012. – № 3.
4. Ковешников Е. М. Муниципальное право / Е. М. Ковешников. – М., 2002. – С. 155.
5. Коростелева М. В. Правовой статус главы муниципального образования в РФ : учеб. пос. / М. В. Коростелева, Д. А. Абезин. – Волгоград, 2012. – С. 27–28.
6. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997. – С. 250.
7. Москалёв А. В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы / А. В. Москалёв // Вестник Пермского университета. – 2012. – № 2.
8. Стариков Ю. Н. Служебное право : учеб. / Ю. Н. Стариков. – М., 1996.
9. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учеб. / Е. С. Шугрина. – М., 1999.

References

1. Rossijskaja Federacija. Zakony. Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: feder. zakon: [prinjat 6 oktjabrja 2003 g.] // SZ RF. 2003. № 40. St. 3822.
2. Rossijskaja Federacija. Zakony. O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii: feder. zakon: [prinjat 2 marta 2007g.] // SZ RF. 2007. № 10. St. 1152.
3. Agranat D. L., Lihachev M. V. Institucionalizacija municipal'noj sluzhby // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. 2012. № 3.
4. Koveshnikov E. M. Municipal'noe pravo. M., 2002. P. 155.
5. Korosteleva M. V., Abezin D. A. Pravovoj status glavy municipal'nogo obrazovaniya v RF. Volgograd, 2012, pp. 27–28.
6. Manohin V. M. Sluzhba i sluzhashhij v Rossijskoj Federacii: pravovoe regulirovanie. M., 1997. P. 250.
7. Moskalev A. V. Municipal'naja sluzhba: ponjatie, priznaki, principy // Vestnik Permskogo universiteta. 2012. № 2.
8. Starilov Ju. N. Sluzhebnoe pravo. M., 1996.
9. Shugrina E. S. Municipal'noe pravo. M., 1999.