

УДК 342.55
ББК 67.401.02

Kurganov Nikita Andreevich,
post-graduate student of the department of the constitutional
and administrative law of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
Volgograd branch,
Volgograd,
e-mail: NikitaKurganov@gmail.com

Курганов Никита Андреевич,
аспирант кафедры конституционного
и административного права Волгоградского филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
г. Волгоград,
e-mail: NikitaKurganov@gmail.com

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОСТУПЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ (ПО МАТЕРИАЛАМ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

ON SOME ISSUES OF THE LEGAL REGULATION OF ENTERING ON MUNICIPAL DUTY (BASED ON MATERIALS OF THE SOUTHERN FEDERAL DISTRICT)

Статья посвящена характеристике процедуры поступления на муниципальную службу. Автором исследовано федеральное законодательство, проанализированы соответствующие положения нормативных правовых актов регионального и муниципального уровня. Сделаны выводы о целесообразности дифференцированного подхода к регламентации процедуры поступления на муниципальную службу в зависимости от вида муниципального образования, а также выводы о необходимости исключения из законодательства о муниципальной службе диспозитивных норм. Отмечено, что региональные и муниципальные акты, регулирующие вопросы поступления на муниципальную службу, в целом согласуются с федеральным законодательством, однако в отдельных субъектах Южного федерального округа муниципальное правотворчество выходит за пределы, установленные на федеральном уровне.

The article is devoted to the characteristic of procedure of entering on municipal service. The author investigated the federal legislation; the relevant provisions of the legal regulatory enactments at the regional and municipal levels were analyzed. Conclusions are made regarding expediency of the differentiated approach to regulation of the procedure of entering on municipal service depending on the type of municipal entity, as well as conclusions regarding the need to exclude the provisional rules from the municipal service legislation (Article 17 of the Federal law «On municipal service in the Russian Federation»). It is noted that the regional and municipal acts regulating the issues of entering on the municipal service comply with the federal legislation in general; however, the municipal law-making goes far beyond the frame established at federal level in some entities of the Southern Federal District.

Ключевые слова: юриспруденция, местное самоуправление, муниципальная служба, муниципальные служащие, общественная служба, правовые аспекты, конкурс, конкурсная комиссия, испытательный срок, должностные лица.

Keywords: law, local self-government, municipal service, municipal employees, public service, legal aspects, competition, contest committee, trial period, officials.

Создание эффективной системы местного самоуправления является необходимым условием для успешного осуществления процесса демократических реформ в Российской Федерации [1, с. 4]. Очевидно, что говорить сегодня о построении действенной модели местного самоуправления преждевременно. Одной из причин низкой эффективности функционирования

механизма муниципальной власти в современной России является недостаточная квалификация служащих органов местного самоуправления, которая обусловлена прежде всего отсутствием юридических процедур, позволяющих обеспечить подготовку, отбор и расстановку наиболее подготовленных граждан на должности муниципальной службы.

В ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — Закон о муниципальной службе) закреплена диспозитивная норма, в соответствии с которой заключению трудового договора с муниципальным служащим «может предшествовать конкурс» [2]. Аналогичные диспозитивные формулировки встречаются и в нормативных правовых актах большинства муниципальных образований, расположенных в Южном федеральном округе. Данные нормы содержат, на наш взгляд, коррупциогенные факторы, определяя компетенцию должностных лиц по формуле «вправе», следовательно, такого рода нормы нуждаются в корректировке [3].

На этом фоне довольно интересным выглядит регулирование процедуры конкурса на замещение вакантной должности в городе Краснодаре. Так, в соответствии с Положением, утвержденным решением городской Думы Краснодара от 29.10.2009 года № 63 п. 6 «О муниципальной службе в муниципальном образовании город Краснодар» установлено, что конкурсы на замещение вакантных должностей муниципальной службы во-первых, призваны обеспечить реализацию гражданами права на равный доступ к муниципальной службе, а во-вторых, призваны обеспечить право муниципальных служащих на должностной рост на конкурсной основе. При этом определено, что «конкурс в органе местного самоуправления проводится на вакантные должности муниципальной службы старшей, ведущей, главной и высшей групп должностей муниципальной службы». Нормативным актом установлен также перечень случаев, при которых конкурсы на замещение вакантных должностей муниципальной службы не проводятся. Без проведения конкурса происходит замещение должностей при заключении срочного трудового договора (в том числе по должностям категории «помощники (советники)»); при назначении на должность муниципальной службы из кадрового резерва, сформированного на конкурсной основе; при назначении на должности младшей группы, а также в порядке перевода из иных структурных подразделений муниципального органа (при условии соответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к соответствующей должности) [4].

Представляется, что указанный подход является позитивным примером и для других муниципальных образований, и для федерального законодателя. Безусловно, императивное требование о проведении конкурса в органах муниципально-

го образования таких крупных городов, как Краснодар, будет способствовать реализации гражданами права на равный доступ к муниципальной службе. Однако стоит отметить, что для отраслевых, функциональных и территориальных органов администрации Краснодара функционирует свое Положение о конкурсе, утвержденное Постановлением администрации города Краснодар [5]. В то же время ч. 2 ст. 17 Закона о муниципальной службе указывает, что порядок проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы может быть установлен только представительным органом муниципального образования. В связи с этим муниципальное правотворчество выходит за те пределы, которые установлены федеральным законодателем, что является недопустимым, следовательно, такие акты подлежат отмене.

В городе Волгограде обратная ситуация: даже через семь лет после вступления в силу Закона о муниципальной службе Волгоградской городской Думой не утверждена процедура проведения в органах местного самоуправления конкурсов на замещение должностей муниципальной службы. Это означает, что начиная с 2007 года вакантные должности муниципальной службы в органах местного самоуправления города Волгограда замещаются в порядке назначения без проведения конкурса.

В этой связи следует заметить, что общие положения о порядке проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы содержатся в Указе Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 112 [6].

В Российской Федерации насчитывается более 22 тысяч муниципальных образований (в том числе около 18,5 тысячи сельских поселений) [7]. Представляется, что наличие порядка 22 тысяч муниципальных актов, определяющих процедуру конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы, вряд ли является целесообразным. А если учесть, что каждое муниципальное образование принимает не только свое положение о конкурсе, но и об аттестации, реестре должностей, квалификационных требованиях к муниципальным служащим, нормативные акты по вопросам противодействия коррупции в органах местного самоуправления, то указанное число возрастает на порядок. В связи с этим представляется необходимым закрепление порядка проведения конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной службы по аналогии с государственной гражданской службой в одном акте — Указе Президента РФ.

С учетом опыта правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации, а также позитивного опыта, имеющегося в отдельных муниципальных образованиях (город Краснодар), представляется возможным введение обязательного конкурсного порядка замещения вакантных должностей муниципальной службы в муниципальных районах, городских поселениях, городских округах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах и внутригородских территориях городов федерального значения. В сельских поселениях представляется целесообразным оставить за представителем нанимателя право приема граждан на муниципальную службу без проведения конкурсного отбора. Логичным представляется выделение в Указе Президента РФ иных особенностей проведения конкурса в сельских поселениях. Это связано, например, с тем, что далеко не каждое сельское поселение имеет свой информационный портал или свое официальное печатное издание, необходимые для опубликования объявления о конкурсе.

Анализ положений о конкурсе на замещение должности муниципальной службы в органах местного самоуправления различных муниципальных образований позволяет определить

типовой порядок проведения такого конкурса. Так, информация о проведении конкурса публикуется в виде акта на официальном сайте органа местного самоуправления, как правило, не позднее 20 дней до дня проведения конкурса. Для проведения конкурса формируется конкурсная комиссия. Лица, решившие принять участие в конкурсе, представляют комиссии документы согласно перечню.

Конкурс осуществляется в два этапа. На первом этапе проводится предварительное рассмотрение поданных документов и утверждается список кандидатов. После этого претенденты, допущенные к участию в конкурсе, не менее чем за 10 дней оповещаются о начале второго этапа. На втором этапе комиссия проводит оценку профессионального уровня кандидатов на замещение вакантной должности муниципальной службы, их соответствие квалификационным требованиям к этой должности, установленным федеральным законодательством, законодательством субъекта и муниципальными правовыми актами, и принимает решение по отбору кандидатов на замещение должности муниципальной службы. Решение принимается большинством голосов и оформляется протоколом.

По результатам конкурса руководитель органа местного самоуправления заключает трудовой договор с кандидатом, признанным конкурсной комиссией победителем, и издает правовой акт о его назначении на вакантную должность муниципальной службы.

Конкурсная комиссия сообщает кандидатам, участвовавшим в конкурсе, о результатах конкурса в письменной форме не более чем в месячный срок со дня его завершения.

В отличие от конкурса для государственных служащих, размещение информации о результатах муниципального конкурса на официальном сайте органа исполнительной власти необязательно, хотя и может быть осуществлено.

При этом кандидат наделяется правом на обжалование решения конкурсной комиссии.

Заметно, что в целом порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальных служащих мало чем отличается от порядка проведения конкурса для государственного гражданского служащего. В связи с этим находит подтверждение мысль о необходимости закрепления порядка проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы в Указе Президента Российской Федерации по аналогии с государственной гражданской службой.

Стоит также обратить внимание на ч. 3 ст. 17 Закона о муниципальной службе, устанавливающую, что по итогам конкурса на замещение должности муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) вправе назначить на должность одного из отобранных комиссией кандидатов. Подобная формулировка, по нашему мнению, также несет в себе такой коррупциогенный фактор, как «широта дискреционных полномочий», выражающийся в неопределенности условий или оснований принятия решения о выборе кандидата для заключения трудового договора [8]. Наличие в федеральном законе такой нормы создает условия для злоупотребления должностными лицами своими полномочиями. Кроме того, как отмечается в литературе, из толкования приведенной нормы следует, что конкурсная комиссия органа местного самоуправления должна определить как минимум двух победителей конкурса [9, с. 126]. Указанная норма необоснованно расширяет усмотрение представителя нанимателя (работодателя) и в значительной степени увеличивает субъективизм в процедурах отбора и расстановки кадров в органах местного самоуправления [10].

При этом в положениях о конкурсе, утверждаемых на муниципальном уровне, как правило, закреплено, что трудовой договор заключается с победителем конкурса.

Применительно к порядку поступления на муниципальную службу стоит отметить, что в Решении Ростовской-на-Дону городской Думы от 26.02.2008 года № 357 содержится также требование о согласовании кандидатов на определенные должности с городской думой. Такими должностями в силу прямого указания нормативного акта являются «руководитель Департамента имущественно-земельных отношений, муниципального казначейства, управления здравоохранения, управления образования, управления культуры» (п. 3.12 ст. 39 Устава города Ростова-на-Дону) [11]. При этом претендент на одну из этих должностей считается допущенным к фактическому исполнению своих обязанностей на основании распоряжения Администрации города Ростова-на-Дону. Данная норма, безусловно, представляет интерес. Однако процедура, предусматривающая дополнительное согласование кандидатур с представительным органом муниципального образования, в случае замещения названных должностей по конкурсу нарушает принцип равного доступа граждан к муниципальной службе, предусмотренного п. 2 ст. 4 Закона о муниципальной службе. Представляется, что согласование кандидатов в данном случае может происходить в зависимости от обстоятельств, не связанных с их деловыми и профессиональными качествами.

К содержанию и форме трудового договора с муниципальным служащим особых требований Законом о муниципальной службе не предъявляется. Исключение составляет поступление гражданина на должность главы местной администрации: в этом случае с ним заключается контракт, типовая форма которого утверждается законом субъекта РФ (ч. 7 ст. 16 Закона). Отметим, что существенных различий между контрактом и трудовым договором нет.

Особенности процедуры замещения должности главы местной администрации по контракту определяется нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Отдельными актами как регионального, так и муниципального уровня в соответствии с ч. 3 ст. 9 Закона о муниципальной службе могут быть предусмотрены дополнительные (по сравнению с федеральным законодательством) требования к лицам, претендующим на должность главы местной администрации. Так, в соответствии со ст. 4.1 Закона Республики Калмыкия от 18.11.2009 года № 148-IV-3 «О некоторых вопросах правового регулирования муниципальной службы в Республике Калмыкия» к лицам, претендующим на замещение должности главы местной администрации городского округа или муниципального района, предъявляются дополнительные требования по образованию (наличие высшего профессионального образования); возрасту (30 лет); стажу работы на руководящих должностях или должностях государственной и муниципальной службы (3 года); знанию Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, нормативных правовых актов Республики Калмыкия и нормативных правовых актов соответствующих муниципальных образований Республики Калмыкия.

Интересно заметить, что в Ростовской области такие требования установлены не законодательством, регулирующим вопросы муниципальной службы, а Законом «О местном самоуправлении в Ростовской области». Так, к претендентам на должность главы администрации городского округа или муниципального района в Ростовской области предъявляются дополнительные требования к наличию не менее трех лет стажа (опыта) работы:

- 1) на руководящих должностях в области права, экономики, финансов или социальной сферы;
- 2) на должностях муниципальной службы и государствен-

ной гражданской службы (высшей или главной групп);

3) на государственных или муниципальных должностях, замещаемых на постоянной основе [12].

Что касается испытательного срока при заключении трудового договора с муниципальными служащими, то Законом о муниципальной службе испытательный срок не предусмотрен. Исходя из правила, согласно которому действие трудового законодательства распространяется на муниципальных служащих с учетом особенностей, предусмотренных Законом о муниципальной службе, а также ст. 11 и 70 ТК РФ, представитель нанимателя (работодатель) не вправе устанавливать испытательный срок при заключении трудового договора с муниципальным служащим, если этому предшествовало проведение конкурса. В этой связи вызывает сомнение позиция Е. А. Ершовой, которая указывает, что к отношениям, связанным с поступлением на муниципальную службу в части установления испытательного срока, в соответствии со ст. 5 Закона о муниципальной службе применяются правила об установлении испытательного срока в соответствии с положениями Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» [13, с. 406]. Как представляется, принцип взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы не означает прямого действия законодательных актов, регламентирующих прохождение государственной гражданской службы, в отношении вопросов, связанных с прохождением муниципальной службы.

Стоит отметить, что среди проанализированных нами нормативных правовых актов различных муниципальных образований ЮФО, посвященных регулированию муниципальной службы, только в ст. 21 Решения Ростовской-на-Дону городской Думы «О принятии «Положения о муниципальной службе в городе Ростове-на-Дону» в новой редакции» содержится норма, согласно которой для граждан, впервые принимаемых на должности муниципальной службы, может быть установлено испытание сроком до трех месяцев. Возникает вопрос о правомерности регулирования муниципальным образованием тех вопросов, которые не отнесены Законом о муниципальной службе к компетенции правотворчества муниципалитетов.

Анализ положений федерального законодательства, обобщение опыта правового регулирования поступления на муниципальную службу в различных субъектах Южного федерального округа позволяют сформулировать следующие выводы:

1. В законодательстве о муниципальной службе должен быть закреплён дифференцированный подход к регламентации процедуры поступления на муниципальную службу в различных видах муниципальных образований. В частности, представляется возможным введение обязательного конкурсного порядка замещения вакантных должностей муниципальной службы в муниципальных районах, городских поселениях, городских округах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах и внутригородских территориях городов федерального значения. Что касается сельских поселений, то представляется целесообразным оставить за представителем нанимателя право приема граждан на муниципальную службу без проведения конкурсного отбора.

2. Ч. 3 ст. 17 Закона о муниципальной службе содержит, на наш взгляд, коррупциогенные факторы, позволяя представителю нанимателя (работодателю) назначать на должность «одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией». Представляется необходимым в данной статье четко указать, что представитель нанимателя (работодатель) обязан назначить на должность муниципальной службы победителя конкурса.

3. В ряде субъектов (Краснодарский край, Ростовская об-

ласть) муниципальное правотворчество выходит за пределы, которые установлены федеральным законодателем, что является недопустимым и требует внесения соответствующих изменений. Примерами тому могут являться утверждение по-

ложения о конкурсе актом исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (город Краснодар), регулирование испытательного срока при приеме на муниципальную службу (Ростовская область).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Коростелева М. В., Абезин Д. А. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации: учеб. пособие. Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала РАНХиГС, 2012. 84 с.
2. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 4 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. № 10. Ст. 1152.
3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 10. Ст. 1084.
4. О муниципальной службе в муниципальном образовании город Краснодар: Решение городской Думы Краснодара от 29.10.2009 № 63 п. 6 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].
5. О проведении конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в отраслевых, функциональных и территориальных органах администрации муниципального образования город Краснодар: Постановление администрации муниципального образования город Краснодар от 23.05.2012 № 3958 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].
6. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6. Ст. 439.
7. База данных показателей муниципальных образований // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 01.09.2013).
8. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 10. Ст. 1084.
9. Братановский С. Н., Епифанов А. Е., Глейкин В. А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России. Саратов: Ореон, 2008. 189 с.
10. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Под ред. С. Е. Чаннова. М.: Ось-89, 2008. 320 с.
11. Устав города Ростова-на-Дону // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].
12. О местном самоуправлении в Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 28.12.2005 № 436-ЗС // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].
13. Ершова Е. А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. М.: Статут, 2008. 668 с.

REFERENCES

1. Korosteleva M. V., Abezin D. A. Legal status of the head of municipal entity in the Russian Federation: textbook. Volgograd: Publishing house of the Volgograd branch of RANEPFA, 2012. 84 p.
2. On municipal service in the Russian Federation: Federal law dated March 2, 2007. № 25-FZ (as amended on March 4, 2014) // On anti-corruption examination of the legal-regulatory enactments and drafts of enactments. № 10. Article 1152.
3. On anti-corruption examination of the legal-regulatory enactments and drafts of enactments: resolution of the government of the Russian Federation dated 26.02.2010. № 96 // Collection of the Russian Federation legislation. 2002. № 10. Article 1084.
4. On Municipal Service in the municipal entity of Krasnodar: Decision of City Council of Krasnodar of 29.10.2009. № 63, item 6 // Legal-reference ConsultantPlus system [Electronic resource].
5. On carrying-out the competition to fill the vacant post of municipal service in the industrial, functional and regional authorities of the municipal entity of Krasnodar: resolution of administration of the municipal entity of Krasnodar dated 23.05.2012. № 3958 // Legal-reference ConsultantPlus system [Electronic resource].
6. On competition to fill the vacant post of the public civil service of the Russian Federation: decree of the President of the Russian Federation as of 01.02.2005. № 112 // Collection of the Russian Federation legislation. 2005. № 6. Article 439.
7. Database of indicators of municipal entities // Official site of the Federal State Statistics Service [Electronic resource]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (date of viewing: 01.09.2013).
8. On anti-corruption examination of the legal-regulatory enactments and drafts of enactments: resolution of the government of the Russian Federation as of 26.02.2010. № 96 // Collection of the Russian Federation legislation. 2002. № 10. Article 1084.
9. Bratanovsky S. N., Yepifanov A. E., Gleykin V. A. Problems of improvement of municipal service in Russia. Saratov: Oreon, 2007. 189 p.
10. On municipal service in the Russian Federation: comment to the Federal law / Under the editorship of S. E. Channov. M.: Os'-89, 2008. 320 p.
11. Articles of association of Rostov-on-Don // Legal-reference ConsultantPlus system [Electronic resource].
12. On the local self-government in Rostov region: the regional law of Rostov region of 28.12.2005. № 436-ZS // Legal-reference ConsultantPlus system [Electronic resource].
13. Yershova E. A. Labor legal relationship of the civil and municipal servants in Russia. M.: Statute, 2008. 668 p.