

ПРОБЕЛЫ И КОЛЛИЗИИ ЗАКОНА О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

П.А. Толкачева

Студентка 3 курса

ЧОУ ВО ЮУ(ИУБиП)

e-mail: polina.tolkacheva.97@mail.ru

Научный руководитель

М.А. Махотенко

к.ю.н., доцент

кафедры «Государственно-правовые дисциплины»

Аннотация. Статья посвящена проблемам и спорным вопросам правоприменительной практики законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации.

Ключевые слова: муниципальная служба; местное самоуправление; муниципальные служащие; конкурс; мотивация служащих; резерв кадров; аттестация муниципальных служащих.

GAPS AND CONFLICTS OF LAW ON MUNICIPAL SERVICE

P.A. Tolkacheva

Scientific adviser

M.A. Mahotenko

Abstract: The article is devoted to problems and controversial issues of law enforcement practice of the legislation on municipal service in the Russian Federation.

Key words: municipal service; municipal employees; competition; motivation of employees; shortage of staff; certification of municipal employees.

Необходимость совершенствования нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в сфере прохождения муниципальной службы, не вызывает сомнения. Анализируя действующее законодательство о муниципальной службе, можно выявить существенные недостатки и пробелы в правовом регулировании правоотношений, складывающихся в сфере организации и функционирования муниципальной службы в Российской Федерации.

Являясь механизмом развития местного самоуправления, муниципальная служба призвана обеспечить эффективное решение вопросов

местного значения. К сожалению, нынешняя законодательная база и практика ее правоприменения не способствуют этому. Недостаточная законодательная регламентация является одним из основных недостатков правового регулирования муниципальной службы.

Говоря о несовершенстве нормативно-правового регулирования института муниципальной службы на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, можно выделить ряд проблем, остановимся на некоторых из них.

Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон) построен как рамочный нормативный акт с чрезмерно большим количеством норм диспозитивного характера, вследствие чего большинство вопросов прохождения муниципальной службы предполагает их более подробное регулирование в законах субъектов Федерации [4]. Однако, конкретизируя их с учетом исторических и местных традиций, региональные законодатели стараются, как говорится, «кто во что горазд», зачастую, в ущерб здравому смыслу. Данные обстоятельства мешают обеспечению более единообразного подхода в регулировании муниципальной службы в Российской Федерации в целом.

Одним из способов, обеспечивающих равный доступ граждан к муниципальной службе и закладывающий в основу замещения должности муниципальной службы профессиональный уровень и компетентность кандидата, является проведение конкурса. Федеральный законодатель, закрепив в Законе положение о том, что порядок и условия проведения конкурса определяются исключительно муниципальным правовым актом представительного органа местного самоуправления, не предусмотрел, какой орган или должностное лицо принимает решение о проведении конкурса [4]. Подобное положение дел неоправданно расширяет усмотрение представителя нанимателя при отборе кадров на муниципальную службу.

В связи с чем, представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон, позволяющие представительным органам местного самоуправления устанавливать не только порядок и условия, но и случаи, при которых проведение конкурса является обязательным.

Анализ ситуации с формированием кадрового резерва на муниципальной службе позволяет сделать вывод о том, что в органах местного самоуправления данное направление формирования кадрового состава муниципальной службы не получило достаточного практического применения, несмотря на то, что в Федеральном законе (п. 4 ст. 32) оно закреплено как приоритетное [4]. Отсутствие кадрового резерва муниципальных служащих обусловлено недостаточностью нормативной базы, регулирующей соответствующие отношения на всех уровнях власти. Также следует законодательно закрепить норму, согласно которой вакантная муниципальная должность замещается преимущественно муниципальными служащими, состоящими в резерве, а при отсутствии надлежащих «резервистов» - прошедшими конкурсный отбор на замещение такой должности. Это повысит практическое значение кадрового резерва на муниципальной службе, что должно стать эффективным способом замещения вакантных муниципальных должностей наряду с конкурсом на замещение муниципальной должности.

Некоторые из закрепленных в Законе ограничений, связанных с муниципальной службой, также представляются весьма спорными и требуют внесения изменений и дополнений. Например, предусматривая невозможность нахождения на муниципальной службе близких родственников в случае, если их служебные отношения связаны с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, Закон не содержит подобного ограничения для муниципальных служащих, находящихся в близком родстве или свойстве с выборными должностными лицами местного самоуправления, тогда, как

все муниципальные служащие находятся в подчинении выборного должностного лица - главы муниципального образования.

Не в полном объеме решены вопросы обязательного государственного страхования муниципальных служащих. Положения Федерального закона в данной части не согласованы с нормами Гражданского Кодекса РФ, который закрепляет возможность установления законом обязательного государственного страхования жизни, здоровья и имущества только в отношении определенных категорий государственных служащих, ничего не упоминая о муниципальных служащих. Необходимо разрешить данную коллизию путем внесения дополнений и изменений в Гражданский кодекс РФ [9].

Имеются определенные противоречия и в сфере правового регулирования пенсионного обеспечения муниципальных служащих. Порядок непосредственного осуществления пенсионного обеспечения муниципальных служащих федеральными законами не урегулирован и на органы государственной власти его регулирование не возлагается. Таким образом, имеется правовая неопределенность в регулировании порядка непосредственного осуществления пенсионного обеспечения муниципальных служащих, которая на практике порождает коллизии и влечет неоднозначную трактовку и решение этих вопросов в различных субъектах Российской Федерации.

Аттестация является одним из механизмов комплектации органов местного самоуправления квалифицированными служащими. По нашему мнению, аттестация муниципальных служащих, помимо определения соответствия муниципального служащего занимаемой должности, должна также способствовать карьерно-должностному продвижению муниципального служащего, повышению его квалификации и оплаты труда. Анализ законодательства о муниципальной службе, регулирующего отношения, связанные с проведением аттестации, выявил целесообразность нормативного закрепления следующих положений:

1) расширить перечень решений, выносимых аттестационной комиссией и руководителем муниципального органа по результатам аттестации; 2) отнести рекомендации аттестационной комиссии к основаниям принятия соответствующего решения, реализуемого по приказу (распоряжению) руководителя; 3) распространить положение о необходимости привлечения независимых экспертов к работе аттестационных комиссий также и на уровень муниципальной службы.

В особом порядке регулируется также правовой статус глав местных администраций (исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований), которые назначены на должность по контракту, заключенному по результатам конкурсного отбора. Учитывая, что они являются муниципальными служащими, их правовой статус и служебная деятельность регулируется Федеральным законом № 25-ФЗ. Но в связи с тем, что такие муниципальные служащие выполняют важные управленческие функции, осуществляя руководство местной администрацией, к ним имеют прямое отношение все те нормы Федерального закона № 131-ФЗ и иных муниципальных актов, которые регулируют организацию и деятельность местной администрации, определяют ее взаимоотношения с другими органами местного самоуправления и их должностными лицами [3].

Так например, значительные особенности имеет прекращение трудового договора с главой местной администрации муниципального образования. Представляется, что, помимо специальных оснований прекращения контракта с главой местной администрации, которые предусмотрены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должны применяться, как основания, предусмотренные трудовым законодательством, так и основания увольнения муниципального служащего, установленные Законом о муниципальной службе [2].

Таким образом, на сегодняшний день, несмотря на активное развитие законодательства о муниципальной службе, существует еще немало проблем и спорных вопросов, связанных с институтом муниципальной службы.

Разрешение вышеуказанных пробелов и коллизий, по моему мнению, приведет к существенному повышению эффективности в деятельности муниципальных служащих и муниципального образования в целом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изменениями, внесенными Законами Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 №7-ФКЗ) // Российская газета. -№ 7. -21.01.2009.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Российская газета. - № 256. - 31.12.2001.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. - № 202. - 08.10.2003.
4. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" //Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
5. Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» //Российская газета. - № 47. - 07.03.2007.
6. Указ Президента РФ от 11 апреля 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 24. Ст. 2741.
7. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Под ред. Чаннова С.Е. - М., 2007.
8. Володин А.М., Немчинов А.А. Муниципальная служба. Справочное пособие. -М.: Дело и сервис, 2012.
9. Глейкин В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы на основе Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2007.
10. Киреева Е.Ю. Муниципальная служба: проблемы теории и практики. -М., 2014.