

УДК 342

Теоретические и нормативно-правовые аспекты правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации

Шехирев Алексей Валерьевич

Аспирант,
кафедра государственно-правовых дисциплин,
Байкальский государственный университет,
664003, Российская Федерация, Иркутск, ул. Ленина, 11;
e-mail: Lekker@mail.ru

Аннотация

В статье проанализировано действующее законодательство, устанавливающее правовой статус муниципального служащего. Дан анализ каждому из уровней российской правовой системы, закрепляющей нормы правового статуса муниципального служащего. Проанализированы определения понятия «правовой статус муниципального служащего», данные различными исследователями. Изучены различные концепции понимания статуса муниципального служащего (конституционно-правовая, административно-служебная, служебно-правовая, служебно-трудовая и трудовая концепции). Изучено соотношение норм административного и трудового права при установлении происхождения норм, регулирующих правовой статус муниципального служащего, и сделан вывод о его комплексном характере. Изучен вопрос об элементах правового статуса муниципального служащего. В результате проведенного исследования сделан ряд выводов. В частности, сформулировано авторское определение понятия «правовой статус муниципального служащего», а также сделан вывод о необходимости внесения изменений в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Для цитирования в научных исследованиях

Шехирев А.В. Теоретические и нормативно-правовые аспекты правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 8А. С. 91-102.

Ключевые слова

Местное самоуправление, муниципальная служба, муниципальный служащий, правовой статус муниципального служащего, реформирование местного самоуправления.

Введение

Конституционно-правовые основы местного самоуправления являются системообразующим фундаментом для построения системы местного самоуправления в целом и муниципальной службы в частности. Конституционные положения определяют сущность и назначение местного самоуправления, являются нормативным базисом для развития данного института в федеральном и региональном законодательстве, обуславливающим определенную модель и принципы совершенствования всех элементов развития местного самоуправления. В условиях реформирования местного самоуправления и продолжающихся кризисных явлений в области экономики и социально-правовых сферах особое значение приобретает муниципальная служба как важный элемент системы местного самоуправления.

Муниципальные служащие являются непосредственными исполнителями управленческих функций при реализации целей, задач и компетенции своего нанимателя – муниципальной службы. Им отведена важная роль в социальной структуре общества – организация жизнедеятельности и реализация основ жизнеобеспечения местного населения. Содержание и перечень муниципальных функций муниципальных служащих проявляется в реализации полномочий органами местного самоуправления в решении соответствующих вопросов местного значения, закрепленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также вопросов местного значения, обусловленных спецификой конкретной местности и муниципального образования [Гончарова, Крахмалов, 2012, 42]. В связи с этим правовой статус муниципального служащего как представителя муниципальной службы и лица, выражающего интересы местного населения, приобретает не только теоретический, но и практический интерес, так как точное определение правового статуса муниципального служащего позволит исключить двоякое толкование, неясности в его правовом положении, а также позволит установить эффективные меры ответственности муниципального служащего.

Правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации

Специальный правовой статус муниципального служащего закрепляется рядом нормативных правовых актов. Основополагающими законодательными актами в данной сфере являются Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О муниципальной службе») и ТК РФ. Необходимо отметить, что преобладающее положение занимает ФЗ «О муниципальной службе», при этом ТК РФ по отношению к нему следует обозначить как субсидиарный по той причине, что он может применяться только при прямой отсылке к нормам трудового законодательства или при отсутствии нормы права, регулирующей отдельное общественное отношение, касающееся муниципальной службы [Козырев, 2013, 85], а также с учетом особенностей и специфики, определенными специализированными нормативными правовыми актами. Данный вывод подтверждается и судебной практикой¹.

¹ См., например: дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции, поскольку законодательные акты, которые регулируют отношения по прохождению гражданами муниципальной службы, а также порядок и условия ее прекращения, не содержат положений о выплате денежной компенсации главе местной администрации при досрочном прекращении его полномочий при преобразовании муниципального образования (Определение

Отдельные положения, касающиеся статуса муниципального служащего, могут содержаться в специализированных федеральных законах. В качестве примера следует указать Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Правовой статус муниципальных служащих регулируется не только федеральными законами, но и подзаконными нормативными правовыми актами: постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, ведомственными приказами и распоряжениями, инструкциями, концепциями и административными регламентами. В качестве примера можно привести постановление Правительства РФ от 21 января 2015 г. № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации». В качестве примера ведомственного акта можно привести Приказ Минздравсоцразвития РФ от 14 декабря 2009 г. № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения».

Другой уровень правового регулирования статуса муниципального служащего – это законодательство субъектов РФ, например Устав Иркутской области, Закон Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 88-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области». Аналогичные законы были приняты и другими субъектами РФ.

Анализ содержания многих законов субъектов РФ позволил сделать вывод о том, что региональный законодатель момент вступления в должность связывает с приобретением гражданами статуса муниципального служащего. Вместе с тем, на наш взгляд, было бы правильным говорить о факте приобретения правового статуса муниципального служащего в момент получения должности муниципальной службы в определенном органе местного самоуправления. Это связано с организационно-правовыми моментами, когда правовой статус муниципального служащего начинает осуществляться в полном объеме.

Третий уровень правового регулирования – муниципальный. В качестве примера удачного регулирования правового статуса муниципального служащего можно привести Решение Думы г. Иркутска от 22 ноября 2007 г. № 004-20-430688/7 «Об утверждении Положения о

Верховного Суда РФ от 6 марта 2017 г. № 36-КГ16-25); было отказано в удовлетворении требования о прекращении трудового договора, поскольку установлено, что ответчик в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов не обращался (Апелляционное определение Верховного суда Чувашской Республики от 1 апреля 2015 г. по делу № 33-1400/2015); в удовлетворении иска о взыскании задолженности по выплате денежного содержания и компенсации морального вреда отказано правомерно, поскольку ни Трудовой кодекс РФ, ни ФЗ «О муниципальной службе», регулирующие вопросы установления основных и дополнительных гарантий муниципальным служащим, не предусматривают возможность установления нормативными правовыми актами субъектов РФ дополнительных гарантий при увольнении муниципальных служащих в виде сохранения денежного содержания до устройства на новую работу либо получения доплаты до уровня прежнего денежного содержания (Апелляционное определение Камчатского краевого суда от 4 октября 2012 г. по делу № 33-1257/2012).

муниципальной службе в городе Иркутске». В данном нормативно-правовом акте методично и подробно изложены не только понятие муниципальной службы, но и правовой статус муниципального служащего (запреты, ограничения, права и обязанности), а также условия поступления на службу, порядок ее прохождения и прекращения и другие немаловажные вопросы, в частности вопросы организации кадровой работы. Подобные нормативные акты приняты и в других муниципальных образованиях различных субъектов Российской Федерации. Вместе с тем не во всех муниципальных образованиях можно признать удачной модель нормативно-правового регулирования статуса муниципального служащего, в большинстве случаев положения муниципальных актов копируют положения региональных законов.

В науке конституционного и муниципального права существуют различные точки зрения на понятие правового статуса муниципального служащего. Так, Е.В. Осиночкина представляет статус муниципального служащего как совокупность предстатусных (правоспособность, дееспособность и гражданство) и статусных (обязанности, права, ограничения, поощрения) элементов и отмечает, что для муниципальных служащих основной задачей является решение вопросов местного значения, что дает основание считать, что правовой статус муниципального служащего определяют его обязанности [Осиночкина, 2006, 8]. На наш взгляд, с данным мнением следует согласиться частично в связи с тем, что обязанности муниципального служащего являются важным, но не единственным составляющим компонентом его правового статуса, так как к последнему относятся еще права муниципального служащего, а также его ответственность за принимаемые им решения.

О.Г. Барышников под правовым статусом муниципального служащего понимает установленное законом положение данного лица как в целом в системе местного самоуправления, так в частности в органе местного самоуправления, должность в котором он замещает, с закреплением за ним определенного объема полномочий по обеспечению исполнения его функций. Правовое положение муниципального служащего определяется прежде всего его должностными полномочиями и их объемом, что и обеспечивает его участие в реализации задач и полномочий органа местного самоуправления в процессе осуществления служебной деятельности [Барышников, 2017, 41-42].

В своей диссертации С.А. Казаков дает собственный вариант толкования понятия статуса муниципального служащего. По его мнению, «муниципальный служащий – это гражданин Российской Федерации, в возрасте не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий соответствующее профессиональное образование, обеспечивающий службой интересы местного самоуправления, т. е. его населения, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы, не являющейся выборной, за денежное вознаграждение, выплачиваемое из средств местного бюджета» [Казаков, 2004, 19].

Е.А. Орлов указывает на то, что «правовой статус муниципального служащего представляет собой совокупность взаимодействующих элементов, динамику и реальную материализацию которым придает механизм реализации» [Орлов, 2017, 1].

А.В. Михайлова и Л.Н. Попова подчеркивают, что «муниципальный служащий не имеет отношения к государственной службе и, следовательно, имеет иной правовой статус, чем госслужащий. Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и

законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета» [Михайлова, Попова, 2016, 118].

Анализ указанных точек зрения, а также иной литературы привел нас к выводу о том, что в настоящее время многие исследователи сходятся во мнении, что под правовым статусом муниципального служащего следует понимать правовое положение муниципального служащего в системе органов местного самоуправления, регламентированное правовыми нормами и совокупностью его полномочий, закрепленных в правовых актах. Данная точка зрения является преобладающей в науке государственного и муниципального права.

Помимо различного понимания правового статуса муниципального служащего, существуют также различные теоретические подходы к определению концепции правового статуса муниципального служащего и различные взгляды на отраслевое происхождение норм, регулирующих правовой статус муниципального служащего. В качестве основных концепций правопонимания правового статуса муниципальных служащих выделяются несколько основных подходов: государственно-правовая (конституционная), административно-служебная, служебно-трудовая и трудовая теории.

Конституционное направление изучения правового статуса муниципального служащего (в качестве представителей концепции можно назвать Е.В. Осиночкину, Е.В. Панкратову и др.) основывается на нормативных положениях Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов РФ и других государственно-правовых актах, регулирующих правовой статус муниципальных служащих. Конституционные нормы являются правовым фундаментом, за счет которого осуществляется правовое регулирование иными нормативно-правовыми актами, которые, в свою очередь, не могут устанавливать положения, идущие вразрез с положениями Конституции РФ. Положения, противоречащие положениям Конституции РФ, признаются недействующими. При этом конституционные нормы являются правовым ориентиром для формирования базиса правового статуса муниципального служащего не только как лица, осуществляющего определенный вид служебной деятельности, но и как гражданина Российской Федерации, обладающего общими правами и обязанностями, которыми наделяется любой гражданин.

Административно-служебное направление, представителями которого являются Д.Б. Миннигулова, И.Н. Сурманидзе, В.Н. Меньшов, характеризует систему и организацию деятельности органов местного самоуправления, предусматривает отношения власти и подчинения, отношения субординации. Преобладающее значение имеет правовое положение муниципальных служащих как лиц, наделенных властными (административными) функциями и наделенных определенным объемом полномочий для реализации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Служебно-правовая характеристика правового статуса муниципального служащего (Ю.Н. Стариков) рассматривает муниципальных служащих не только как представителей местных органов власти, наделенных определенной властью и функциями, а также представляющих интересы муниципального образования и реализующих общую концепцию местного самоуправления, но и как особую категорию служащих, обладающих определенными служебными правами и обязанностями. В соответствии с данным подходом, выделяется такая сторона муниципальных служащих как чиновничество, т. е. наделение их властными полномочиями с целью управления определенными сферами в рамках осуществления местного самоуправления. Следует отметить, что в данном контексте служебно-правовая характеристика муниципального служащего во многом совпадает с административно-правовым регулированием, в рамках которого

возникают и реализуются отношения власти и подчинения в соответствии с функциями и полномочиями, которыми наделяются муниципальные служащие.

Служебно-трудовая концепция конституционно-правового статуса муниципальных служащих придает решающее значение не только правовому положению муниципальных служащих как лиц, выполняющих полномочия в рамках осуществления местного самоуправления в интересах населения определенного муниципального образования, но и их связи с трудовой деятельностью. Правовая основа данной концепции базируется на законодательной формуле. Так, в соответствии с прямым указанием ст. 2 ФЗ «О муниципальной службе» муниципальная служба осуществляется на основе трудового договора (контракта). Представителями данной концепции являются Д.В. Осинцев, А.В. Сергиенко. Последний автор отмечает в своей работе: «Кроме того, закон закрепляет распространение действия трудового законодательства на муниципальных служащих с особенностями, предусмотренными законодательством о муниципальной службе, так как в специальном законодательстве никак не регламентированы такие институты, как: материальная ответственность, охрана труда, гарантии для отдельных категорий лиц» [Сергиенко, 2016, 458-459]. В данном случае необходимо обратить внимание на сложный характер правовых связей муниципальных служащих, которые, с одной стороны, выполняют властно-управленческие функции (муниципальные служащие выступают здесь как чиновники), а с другой стороны – являются лицами наемного труда, т. е. выполняют определенный вид трудовой деятельности (трудовую функцию).

Существует также точка зрения, в соответствии с которой лица, замещающие должности муниципальной службы, имеют двойственный правовой статус, т. е. административно-трудовой статус. В частности, такой позиции придерживается В.М. Луганцев [Луганцев, 2004, 34].

Трудовая концепция правового статуса муниципального служащего рассматривает его с точки зрения трудовых правоотношений и изучает правовой статус муниципальных служащих не как служебную деятельность, а как выполнение определенной трудовой функции – работы в том смысле, который закладывает в данное понятие трудовое законодательство. Представителями данной теории являются Е.А. Чершинцева и др.

В юридической литературе существует дискуссия по поводу определения отраслевой принадлежности общественных отношений, связанных с прохождением муниципальной службы, в частности о соотношении норм трудового и административного права. Существуют различные точки зрения по этому вопросу. Представляется, что наиболее полным и объективным является суждение, где рассматривается прохождение муниципальной службы как комплексный межотраслевой правовой институт, сочетающий нормы как трудового права, так и административного права, а муниципальный служащий является особым, специальным субъектом права [Попов, 2016, 48]. В частности, на взаимное использование норм трудового права совместно с административным правом указывал также В.М. Лебедев, который справедливо заметил, что в таком случае происходит «заимствованное использование одной отраслью права норм другой отрасли» [Лебедев, 2007, 41].

С одной стороны, при поступлении на муниципальную службу муниципальные служащие являются обычными гражданами, которые реализуют свое конституционное право на труд, вступая в трудовые правоотношения с муниципальным образованием. С другой стороны, они являются представителями публичной (государственной) власти, в результате осуществления своей деятельности принимают правовые решения, которые имеют властно-волевой характер. Такой позиции придерживаются ученые-трудовики Иванов, Ивакина. Аналогичной позиции придерживаются представители административного права [Манохин, 2011, 16].

Одновременно исследователи-административисты указывают на то, что в соотношении понятий «трудовая деятельность» и «профессиональная деятельность» относительно муниципальной службы отсутствуют существенные различия. К примеру, Г.В. Атаманчук раскрывает сущность определения государственной службы через такое понятие, как «профессиональная деятельность», которое, по его мнению, «имеет трудовой характер и мало связано со свойствами службы, такими как: долг, обязанность, верность» [Атаманчук, 2008, 163-164].

С другой стороны, многие представители трудового права сошлись во мнении, что к предмету трудового права относятся трудовые отношения с государственными служащими в силу наемного характера их деятельности. В качестве примера можно привести слова В.Ш. Шайхатдинова, который считает бесспорным фактом то, что «государственная служба представляет профессиональную деятельность, которая выполняется за вознаграждение, т. е. выступает как один из видов наемного труда» [Шайхатдинов, 2002, 3]. Применительно к муниципальной службе схожую позицию занимает М.В. Бондаренко. Он полагает, что наиболее распространенной является точка зрения, в соответствии с которой муниципальная служба является разновидностью труда, т. е. профессиональной трудовой деятельностью. При этом М.В. Бондаренко не умаляет роль трудового права при прохождении муниципальной службы, полагая «совсем неразумным выделять из трудового права служебные правоотношения» [Бондаренко, 2011, 7].

Таким образом, рассматривая действительную практическую и функциональную значимость трудовых правоотношений на муниципальной службе, можно заметить сочетание норм частного и публичного характера при прохождении муниципальной службы, прежде всего она формируется посредством наемного труда работника и имеет публично направленный характер в пользу государства.

Необходимо отметить, что правовой статус муниципального служащего является по структуре достаточно сложным и среди ученых и исследователей не сложилось единого мнения о том, какие элементы входят в его структуру. Не принижая достижений какой-либо научной школы и не критикуя мнений различных исследователей, стоит сказать, что практическое значение имеет тот подход, который взят на вооружение законодателем. Им же, если следовать главе 3 ФЗ «О муниципальной службе», был обозначен описываемый правовой статус как состоящий из прав, обязанностей, ограничений и запретов. Следовательно, законодателем выделено четыре элемента правового статуса муниципального служащего, которые закреплены на уровне федерального закона.

Вместе с тем многие исследователи в своих работах включают в правовой статус муниципального служащего пятый элемент – ответственность муниципального служащего. Например, О.Г. Барышников пишет о том, что «состав правового статуса формируется из совокупности ряда элементов, его образующих и закрепленных в нормах ст.ст. 10-15.1 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации”». К основным составляющим правового статуса муниципального служащего относят: права муниципального служащего; должностные обязанности; ограничения и запреты, устанавливаемые как при поступлении на муниципальную службу, так и при ее прохождении; гарантии и компенсации, установленные законом муниципальным служащим в связи с особыми условиями осуществления ими служебной деятельности; особый характер правовой (юридической) ответственности, установленной законом муниципальным служащим» [Барышников, 2017, 42]. На наш взгляд, с данным мнением следует согласиться по следующим причинам.

Во-первых, в соответствии с классическим представлением о теоретической модели правового статуса [Бондаренко, 2017, 17-18; Киселев, 2007, 113; Худзинская, 2012], а также в соответствии с отдельными примерами законодательного построения данной модели (см., например, Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»), правовой статус лица включает представление о его правах, обязанностях и ответственности. Данные элементы – базис правового статуса, они формируются вне зависимости от того, статус какого субъекта определяется – физического лица, лица со специальным правовым статусом, обусловленным выполняемым им видом деятельности, и т. д.

Во-вторых, в настоящее время меры ответственности муниципального служащего закреплены в ФЗ «О муниципальной службе» фрагментарно, не носят системного характера. Анализ положений указанного федерального закона позволил выявить следующие нормы, так или иначе направленные на регулирование ответственности муниципального служащего:

- неисполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей влечет ответственность. При этом данное установление возведено в ранг принципа муниципальной службы (п. 9 ст. 4 ФЗ «О муниципальной службе»);
- отказ муниципального служащего урегулировать предложенным способом конфликт интересов является правонарушением и влечет увольнение муниципального служащего (ст. 14.1 ФЗ «О муниципальной службе»);
- в случае допущения разглашения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих или в случае использования этих сведений в целях, не предусмотренных законодательством РФ, нарушители несут ответственность в соответствии с законодательством России (п. 4 ст. 15 ФЗ «О муниципальной службе»);
- муниципальный служащий несет дисциплинарную ответственность (ст. 27 ФЗ «О муниципальной службе»).

Данное положение дел, на наш взгляд, как негативным образом сказывается на создании теоретической модели правового статуса муниципального служащего, так и препятствует полноценному и эффективному регулированию ответственности муниципального служащего в нормативных правовых актах. Считаем, что нормы ФЗ «О муниципальной службе» нуждаются в совершенствовании путем внесения в текст закона ст. 15.2 «Ответственность муниципального служащего», текстуально размещенной в главе 3 указанного закона с соответствующим содержанием.

Заключение

В результате проведенного исследования был сделан ряд выводов.

- 1) Сотрудники муниципальной службы имеют определенный правовой статус, являющийся совокупностью прав и обязанностей, а также ответственности за свои поступки. Качество и эффективность выполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей напрямую зависят от многих факторов: образования, уровня правосознания, правовой грамотности и других факторов (возраста, опыта, стажа работы и т. д.).
- 2) Нормативно-правовое регулирование статуса муниципального служащего осуществляется на трех уровнях – федеральном (включая общие конституционные положения о местном самоуправлении, федеральные законы и федеральные

подзаконные акты), региональном (законы субъектов Российской Федерации) и местном. Анализ отдельных муниципальных актов, регулирующих правовой статус муниципальных служащих на региональном уровне, позволил выявить системную проблему: многие акты на муниципальном уровне не обладают индивидуальностью, полностью или частично копируя положения федерального или регионального законодательства, либо не уделяют регулированию данного вопроса должного внимания. Такой подход к определению правового статуса муниципального служащего представляется недопустимым.

- 3) Проведенное исследование позволило сформулировать авторское определение правового статуса муниципального служащего. Так, под правовым статусом муниципального служащего следует понимать положение лица как служащего в системе местного самоуправления, системе муниципальной службы и в конкретно-определенном органе местного самоуправления, опосредованное и закрепленное в разноуровневых нормативно-правовых актах на федеральном, региональном и муниципальном уровне, устанавливающее объем должностных полномочий, необходимых и достаточных для достижения целей и решения задач, поставленных перед организацией местного самоуправления в целом как системы, также и в определенном муниципальном образовании.
- 4) Элементами правового статуса муниципального служащего являются: права и должностные обязанности муниципального служащего; ограничения и запреты, устанавливаемые как при поступлении на муниципальную службу, так и при ее прохождении; гарантии и компенсации в связи со спецификой прохождения муниципальной службы; ответственность муниципального служащего и ее специфика в соответствии с ролью, выполняемой данным субъектом.

Библиография

1. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М.: Издательство Российской академии государственной службы при Президенте РФ, 2008. 302 с.
2. Барышников О.Г. Юридическое оформление правового статуса муниципального служащего в региональном законодательстве // Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Пути исторического развития российского государства: от эпохи потрясений к эпохе созидания и консолидации». Чебоксары, 2017. С. 39-48.
3. Бондаренко М.В. Правовая природа института юридической ответственности как элемента структуры статуса военнослужащих // Научный вестник Орловского юридического института МВД России им. В.В. Лукьянова. 2017. № 1 (70). С. 17-20.
4. Бондаренко М.В. Правовое регулирование труда муниципальных служащих. Обнинск: Институт муниципального управления, 2011. 160 с.
5. Гончарова Л.И., Крахмалов А.Н. Концептуальные аспекты труда муниципальных служащих // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2012. № 2. С. 37-42.
6. Казаков С.А. Организационно-правовые аспекты муниципальной службы в субъектах РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 22 с.
7. Киселев А.В. Административно-правовой статус государственных учреждений: понятие, элементы, особенности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 6. С. 108-115.
8. Козырев М.С. Правовой статус муниципального служащего // Материалы Ивановских чтений. 2013. № 3. С. 83-92.
9. Лебедев В.М. Современное трудовое право. Томск, 2007. 192 с.
10. Луганцев В.М. Проблемные вопросы сферы действия современного трудового права // Государство и право. 2004. № 5. С. 28-37.
11. Манохин В.М. Российское административное право. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011. 137 с.
12. Михайлова А.В., Попова Л.Н. Организационно-правовое обеспечение статуса муниципального служащего // Новая наука: современное состояние и пути развития. 2016. № 5-3. С. 116-123.

13. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 18.04.2018): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 07.02.2007; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 21.02.2007. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/
14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16.09.2003; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24.09.2003. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
15. Орлов Е.А. Некоторые проблемы реализации правовых норм, устанавливающих правовой статус муниципального служащего // Сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции «Правовая культура, правосознание и правореализация: проблемы, приоритеты и перспективы». Уфа, 2017. С. 1-7.
16. Осиночкина Е.В. Правовой статус муниципальных служащих: становление, понятие и механизм реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 27 с.
17. Попов Л.Л. Административное право. М.: Норма, 2016. 704 с.
18. Сергиенко А.В. Проблема определения отраслевой принадлежности норм, регулирующих общественные отношения по муниципальной службе // Science time. 2016. № 3 (27). С. 458-461.
19. Трудовой кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 05.02.2018): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21.12.2001; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/
20. Худзинская И.А. Элементы правового статуса саморегулируемых организаций // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 3-2. С. 209-212.
21. Шайхатдинов В.Ш. Трудовой кодекс Российской Федерации и вопросы регулирования труда государственных и муниципальных служащих // Чиновникъ. 2002. № 2. С. 3-7.

Theoretical and normative legal aspects of the legal status of local self-government employees in the Russian Federation

Aleksei V. Shekhirev

Postgraduate,
Department of state legal disciplines,
Baikal State University,
664003, 11 Lenina st., Irkutsk, Russian Federation;
e-mail: Lekker@mail.ru

Abstract

The article aims to analyse the current legislation establishing the legal status of local self-government employees in the Russian Federation. The analysis covers all the levels of the Russian legal system that implement the norms governing the legal status of local self-government employees. The author of the article makes an attempt to analyse the concepts of “legal status of local self-government employees” given by modern researchers. The article studies various conceptions of understanding the status of local self-government employees (constitutional legal, administrative, official legal, official and labour conceptions). It reveals the correlation between the norms of administrative and labour law in identifying the origin of the norms regulating the legal status of local self-government employees and points out its complex nature. It also deals with the elements of the legal status of local self-government employees. Having analysed the normative legal acts of the Russian Federation in this sphere, the author makes a number of conclusions. In particular, the author formulates his own definition of the concept “legal status of local self-

government employees», points out that there is a need for amending the Federal Law of the Russian Federation No. 25-FZ of March 2, 2007 “On municipal service in the Russian Federation”.

For citation

Shekhirev A.V. (2018) *Teoreticheskie i normativno-pravovye aspekty pravovogo statusa munitsipal'nogo sluzhashchego v Rossiiskoi Federatsii* [Theoretical and normative legal aspects of the legal status of local self-government employees in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (8A), pp. 91-102.

Keywords

Local self-government, municipal service, local self-government employee, legal status of local government employees, local self-government reform.

References

1. Atamanchuk G.V. (2008) *Sushchnost' gosudarstvennoi sluzhby: istoriya, teoriya, zakon, praktika* [The essence of public service: history, theory, law, practice]. Moscow: Russian Presidential Academy of Public Administration.
2. Baryshnikov O.G. (2017) *Yuridicheskoe oformlenie pravovogo statusa munitsipal'nogo sluzhashchego v regional'nom zakonodatel'stve* [Legal arrangements for the legal status of local self-government employees in the regional legislation]. *Materialy VIII Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem "Puti istoricheskogo razvitiya rossiiskogo gosudarstva: ot epokhi potryasenii k epokhe sozidaniya i konsolidatsii"* [Proc. 8th Conf. “The ways of the historical development of the Russian state: from the epoch of shocks to the epoch of creation and consolidation”]. Cheboksary, pp. 39-48.
3. Bondarenko M.V. (2017) *Pravovaya priroda instituta yuridicheskoi otvetstvennosti kak elementa struktury statusa voennosluzhashchikh* [The legal nature of the institution of legal liability as part of the structure of the status of military personnel]. *Nauchnyi vestnik Orlovskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii im. V.V. Luk'yanova* [Scientific bulletin of Orel Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation], 1 (70), pp. 17-20.
4. Bondarenko M.V. (2011) *Pravovoe regulirovanie truda munitsipal'nykh sluzhashchikh* [Legal regulation of the work of local self-government employees]. Obninsk: Institute of Local Self-Government.
5. Goncharova L.I., Krakhmalov A.N. (2012) *Kontseptual'nye aspekty truda munitsipal'nykh sluzhashchikh* [Conceptual aspects of the work of local self-government employees]. *Vestnik Povolzhskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby* [Bulletin of the Volga Region Academy of Public Administration], 2, pp. 37-42.
6. Kazakov S.A. (2004) *Organizatsionno-pravovye aspekty munitsipal'noi sluzhby v sub"ektakh RF. Doct. Diss. Abstract* [Organisational legal aspects of municipal service in constituent entities of the Russian Federation. Doct. Diss. Abstract]. Saratov.
7. Khudzinskaya I.A. (2012) *Elementy pravovogo statusa samoreguliruemyykh organizatsii* [Elements of the legal status of self-regulatory organisations]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki* [Historical, philosophical, political and law sciences, culturology and study of art. Issues of theory and practice], 3-2, pp. 209-212.
8. Kiselev A.V. (2007) *Administrativno-pravovoi status gosudarstvennykh uchrezhdenii: ponyatie, elementy, osobennosti* [The administrative legal status of public institutions: the concept, elements, features]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Russian laws: experience, analysis, practice], 6, pp. 108-115.
9. Kozyrev M.S. (2013) *Pravovoi status munitsipal'nogo sluzhashchego* [The legal status of local self-government employees]. *Materialy Ivanovskikh chtenii* [Proceedings of the Ivanovo conference], 3, pp. 83-92.
10. Lebedev V.M. (2007) *Sovremennoe trudovoe pravo* [Modern labour law]. Tomsk.
11. Lugantsev V.M. (2004) *Problemye voprosy sfery deistviya sovremennogo trudovogo prava* [Problems related to the scope of modern labour law]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 5, pp. 28-37.
12. Manokhin V.M. (2011) *Rossiiskoe administrativnoe pravo* [Russian administrative law]. Saratov: Ai Pi Er Media Publ.
13. Mikhailova A.V., Popova L.N. (2016) *Organizatsionno-pravovoe obespechenie statusa munitsipal'nogo sluzhashchego* [Organisational legal support for the status of local self-government employees]. *Novaya nauka: sovremennoe sostoyanie i puti razvitiya* [New science: the current state and ways of development], 5-3, pp. 116-123.
14. *O munitsipal'noi sluzhbe v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 02.03.2007 № 25-FZ (red. ot 18.04.2018); prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 07.02.2007: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21.02.2007* [On municipal service in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 25-

- FZ of March 2, 2007 (as amended on April 18, 2018)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ [Accessed 20/04/18].
15. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 18.04.2018); prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.09.2003: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.09.2003* [On the general principles of the organisation of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on April 18, 2018)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ [Accessed 20/04/18].
 16. Orlov E.A. (2017) Nekotorye problemy realizatsii pravovykh norm, ustanavlivayushchikh pravovoi status munitsipal'nogo sluzhashchego [Some problems of implementing legal norms that establish the legal status of local self-government employees]. *Sbornik nauchnykh trudov po materialam I Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Pravovaya kultura, pravosoznanie i pravorealizatsiya: problemy, priority i perspektivy"* [Proc. 1st Int. Conf. "Legal culture, legal consciousness and law enforcement: problems, priorities and prospects"]. Ufa, pp. 1-7.
 17. Osinokhina E.V. (2006) *Pravovoi status munitsipal'nykh sluzhashchikh: stanovlenie, ponyatie i mekhanizm realizatsii. Doct. Diss. Abstract* [The legal status of local self-government employees: the formation, the concept and the mechanism of implementation. Doct. Diss. Abstract]. Kazan.
 18. Popov L.L. (2016) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow: Norma Publ.
 19. Sergienko A.V. (2016) Problema opredeleniya otraslevoi prinaldlezhnosti norm, reguliruyushchikh obshchestvennye otnosheniya po munitsipal'noi sluzhbe [The problem of determining the branch affiliation of the norms governing public relations in the municipal service]. *Science time*, 3 (27), pp. 458-461.
 20. Shaikhatdinov V.Sh. (2002) Trudovoi kodeks Rossiiskoi Federatsii i voprosy regulirovaniya truda gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh [The Labour Code of the Russian Federation and the regulation of the work of public servants and local self-government employees]. *Chinovnik* [Officials], 2, pp. 3-7.
 21. *Trudovoi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 197-FZ (red. ot 05.02.2018); prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [Labour Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 197-FZ of December 30, 2001 (as amended on February 5, 2018)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/ [Accessed 20/04/18].