

ПОНЯТИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

В статье рассматриваются спорные в науке вопросы, касающиеся правового статуса муниципального служащего. Автором предпринята попытка обозначить механизм функционирования правового статуса как правового явления.

По Конституции РФ органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти, а значит, и муниципальная служба не входит в единую систему государственной службы Российской Федерации. Именно здесь заключена суть одного из важнейших доктринальных положений, определяющих конституционные основы осуществления местного самоуправления (наряду со ст. 130-133) и принципы его правового обеспечения в современной России, которые сформулированы с учетом Европейской хартии местного самоуправления. По этой причине законодательство о государственной и муниципальной службах становится раздельным. Муниципальные службы базируются в части правового регулирования на общих принципах, исходя из которых они получают нормативное регулирование. Главным образом это связано с характером труда служащих обоих видов, объектом и методами воздействия в процессе служебной деятельности и обязанностей, необходимостью регламентации процедур прохождения службы, важностью соблюдения ограничений и компенсирующих социальных гарантий и льгот. Выявить специфику правового регулирования содержания труда муниципальных служащих и, как результат найти пути решения проблемных вопросов муниципальной службы позволяет отчасти изучение правового статуса муниципальных служащих.

Еще до принятия Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в целях определения правового статуса муниципальной службы, обеспечения закрепления кадров муниципальных служащих, повышения их квалификации, усиления ответственности и улучшения социальной защиты субъекты федерации регулировали эту сферу деятельности различными нормативными актами. Например, Закон Московской области от 31 июля 1997 г. «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» регулирует деятельность муниципальных служащих в области. До принятия законов данные правоотношения

регулировались временными положениями. Принимались также акты, регулирующие отдельные сферы деятельности муниципальных служащих, организацию их деятельности.

Несомненно, с принятием Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» деятельность законодателей субъектов федерации при принятии актов, регулирующих порядок деятельности муниципальной службы, упростилась.

Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. устанавливает рамки и основы правового статуса. Однако в данном плане несомненным минусом является то, что законодательно не определены пределы распространения правового статуса в субъективном составе и во временных пределах. В данном плане представляется приемлемым использование опыта Кыргызской республики и Калининградской области, где в ст. 6 Закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе» и ст. 16 Закона Калининградской области «Об основах муниципальной службы в Калининградской области» прописаны данные положения, причем в законе Кыргызской Республики – более подробно момент приобретения статуса, что соответствует моменту вступления в должность муниципальной службы, и на кого он распространяется.

Обращаясь к науке, необходимо отметить, что различные авторы по-разному подходят к вопросу правового статуса служащих вообще. Так, О.В. Смирнов относит к элементам правового статуса трудовую правосубъектность работников, их основные (статутные) трудовые права и обязанности, гарантии этих прав и ответственность за невыполнение обязанностей [1, с. 43]. В.М. Манохин выделяет полномочия, характеризующие положение служащего в связи с замещением должности в госаппарате: задачи по должности, основные функции служащего, соответствующие им права и обязанности, правовые формы деятельности служащего, порядок взаимоотношений по должности [2, с. 97-99]. Сергиенко Л.А. включает в пра-

новой статус работника его права, обязанности и ответственность, обусловленные занимаемой должностью [3, с. 42]. Костюков А.Н. выделяет следующие факторы, характеризующие правовое положение должностного лица: правосубъектность, задачи по должности, основные функции, права и обязанности, гарантии, правовые формы деятельности, порядок взаимоотношений по должности, ответственность [4, с. 21]. В Юридическом энциклопедическом словаре статус определяется как правовое положение гражданина или юридического лица [5, с. 454].

Для нас важно, что все элементы правового статуса муниципального служащего образуют совокупность элементов, которые в своем неразрывном единстве одновременно характеризуют и его структуру. Здесь представляется возможным выделить и такую категорию, как категория «юридического состава статуса муниципальных служащих», которая как завершенное понятие характеризовала сочетание элементов правового статуса как единого целого¹.

Хотя в настоящее время в науке конституционного права далеко не все пользуются категорией «правовое положение (статус)», однако не будет преувеличением сказать, что она стала важным инструментом изучения места субъекта в правовом общении, что подтверждается интересом к последнему в научной литературе.

Понятие «статус», «положение», «состояние» и другие подобные им категории обозначают место субъекта в том или ином поле общения. Так, например, в справочных изданиях статус – правовое положение (совокупность прав и обязанностей) физических или юридических лиц [6, с. 1261].

При этом, как отмечает Л.Д. Воеводин, данные термины чаще всего понимаются как синонимы [7, с. 12].

Правовой статус (от лат. – состояние, положение) трактуется, например, в Большой советской энциклопедии как правовое положение (совокупность предусмотренных законодательством прав и обязанностей) гражданина либо юридического лица [8, с. 461]. Те же смысловые трактовки понятия правового статуса даются и в современных юридических энциклопедических изданиях и монографической литературе, что является общепризнанным в юридической науке.

В литературе наиболее распространено отождествление институтов прав и обязанностей с правовым статусом. Нередко и в законодательстве правовое положение (статус) стоит в одном ряду с правами и свободами. Тем самым как бы объединяются в единое понятие два соподчиненных института. То, что термины «правовой статус» и «правовое положение» выражают практически одно и то же, подтверждается со всей очевидностью региональным законодательством о муниципальной службе, в преамбулах и разделах о правах и обязанностях, где понятия «правовой статус» и «правовое положение» используются как равнозначные. Вместе с тем правовое положение личности, или, точнее, основы ее правового положения, представляет собой комплексный государственно-правовой институт, составной частью которого являются основные права, свободы и обязанности граждан. Комплексность данного явления выделяется учеными – теоретиками, такими как Малько А.В. По мнению А.В. Малько, понятие «правовой статус», во-первых, имеет собирательный характер, ибо вбирает в себя правовые статусы граждан, иностранцев, лиц с двойным гражданством, лиц без гражданства, беженцев, вынужденных переселенцев; во-вторых, отражает индивидуальные особенности личности и ее реальное положение в системе разнообразных общественных отношений; в-третьих, позволяет увидеть права и обязанности личности в определенной целостности.

Правовой статус выражает реальные границы свободы личности, объем ее прав, обязанностей, законных интересов, других правовых возможностей. Роль связующего звена в правовом статусе играет сама личность, выступающая одновременно в разных качествах – субъекта права и правоотношений, носителя прав и обязанностей, свободы и ответственности, правоспособности и т. д. Именно личность выступает участником общественных отношений, разнообразной социальной деятельности. Личность обладает сознанием, волей, интеллектом. Это субъект, который ставит определенные цели, добивается их осуществления, синтезирует и реализует массу интересов – личных, общественных, а иногда и коллективных.

Представляется, что правовое положение личности может быть правильно понято лишь

¹Данная категория «юридического состава правового статуса» уже использовалась в науке, но для характеристики правового статуса гражданских служащих В.А. Козбаненко в работе «Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание.»-М.,2003.

в конкретно-исторических условиях, с учетом социально-экономической и политической природы общества.

С этих позиций и с учетом того, что правовой статус предполагает органическое соединение социальных, политических и юридических начал, целесообразно рассматривать правовой статус личности.

По мнению Малько А.В., правовой статус личности – комплексная категория, отражающая взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива, другие социальные связи [9, с. 128].

Лукашева Е.А. определяет правовой статус человека и гражданина через отражение его структуры, а именно как систему прав и обязанностей, законодательно закрепляемых в конституциях и иных нормативно-юридических актах [10, с. 91].

Лазарев В.В. определяет правовой статус как понятие, включающее общие для всех физических лиц права, свободы, обязанности, предусмотренные нормами международного права и Конституции Российской Федерации [11, с.152-153].

Козлова Е.И. и Кутафин О.Е. рассматривают правовой статус, отождествляя его с правовым положением, которое характеризуется совокупностью прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм всех отраслей права.

Все приведенные определения в качестве ведущей идеи выносят то, что определяющим для статуса личности является наличие определенных прав и свобод, завязанных на связи личности с государством, правом, обществом.

С учетом рассмотренных определений правового статуса личности рассмотрим понятие правового статуса муниципального служащего. Прежде всего необходимо выяснить, что понимается под понятием муниципальный служащий. Определение муниципального служащего, данное в Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», где в статье 2 муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не явля-

ющейся выборной, в качестве обязательного признака муниципальной службы называется должность. Без должности нет муниципальной службы и, следовательно, муниципального служащего и, как результат нет его правового статуса, то есть здесь отсутствует такой аспект, как наличие индивидуальных особенностей личности. Здесь рассматривается структурная единица, которая может быть занята определенной личностью, а может и нет. В данном случае прослеживается связь муниципального служащего с должностью как основанием поступления на муниципальную должность.

Возникает вопрос о том, что такое правовой статус должности. Представляется, что это статус, характеризующий положение структурной единицы какой-либо системы, т. е. эта категория может существовать как при наличии определенной личности, так и без нее, тогда как правовой статус личности существует и есть у каждого, независимо от того, занимает он или нет определенную должность.

Отталкиваясь от общего определения правового статуса личности, Кобзаренко В.А. дает следующее определение статуса государственных и муниципальных служащих, по мнению автора, правовой статус государственных и муниципальных служащих есть определенная нормами права совокупность следующих правоустанавливающих элементов: прав, обязанностей, социально-правовых гарантий, правовых ограничений, ответственности, – выражающая установленные и обеспеченные государством меры должного и возможного поведения лиц, являющихся гражданами РФ, исполняющих должностные обязанности в области государственно- или муниципально-служебных отношений [12, с. 13-24].

Необходимо отметить, что если правовой статус государственного служащего анализировался учеными, то правовой статус муниципального служащего рассматривался лишь как необходимый элемент в характеристике муниципальной службы, и определение, данное В.А. Кобзаренко, – единственное определение правового статуса муниципального служащего. Отчасти это объясняется общностью государственной и муниципальной службы, проецируя данную схожесть на статус государ-

²См.: Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. -М.: Издательство «Дело и сервис», 2003. С.104-139; Хотюшенко О.М. Административно-правовой статус государственного служащего Российской Федерации. Дис. канд. юрид.наук. - М.,1999; Чаннов С.Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления. Д.к.ю.н. Саратов, 2000.

ственного и муниципального служащего. Однако при всей схожести государственной и муниципальной службы у муниципальной службы есть своя специфика, проявляющаяся через ее цели, задачи и функции, основой которых является решение задач местного значения, что предполагает специфику правового статуса муниципальных служащих как субъектов муниципальной службы, исполняющих данные полномочия, которые в свою очередь проявляются через права и обязанности муниципального служащего. Все это свидетельствует о необходимости изучения правового статуса муниципального служащего, началом к которому является определение такого явления, как правовой статус муниципального служащего.

Представляется, что ключевым звеном в определении правового статуса является рассмотрение элементов правового статуса муниципальных служащих. Поскольку знание о содержании явления позволяет дать нам определение данного явления.

Права и обязанности есть неоспоримые элементы любого правового статуса и присутствуют в определениях правового статуса личности, данных Малько А.В., Лукашевой Е.А., Лазаревым В.В., Козловой Е.И. и Кутафиным О.Е. Помня о достаточном сходстве государственной и муниципальной службы в силу их общесоциальной сущности в масштабах общества, приведем определение административно-правового статуса государственного служащего в Российской Федерации, данное Хотюшенко О.М. Административно-правовой статус, по мнению автора, представляет собой систему предоставленных государственным служащим прав и возложения на них обязанностей в сфере государственного управления [13, с. 32-33]. В определении статуса государственных и муниципальных служащих, данном В.А.Кобзаренко, также в основе лежат права и обязанности.

Анализ проблемы правового статуса дает основание полагать, что содержание правового статуса муниципального служащего определяется правами и обязанностями. Данные элементы, являясь основой правового статуса муниципальных служащих, выражают общность данного статуса со статусами других субъектов. Так, например, со статусом государственного служащего, в основе которого также лежат права и обязанности только государственного служащего. В данном аспекте проявляется сходство государственной

и муниципальной службы в рамках того, что и первая и вторая реализуют управленческую деятельность, конечной целью которой является благо граждан Российской Федерации.

Обладая общими чертами с юридическим статусом личности и других субъектов, как, например, государственных служащих, в частности в юридической конструкции состава есть особенности, позволяющие выделить правовой статус муниципального служащего как таковой, а также определить его специфику. Специфику статуса, наполняющую его основу в виде прав и обязанностей особым смыслом, можно усмотреть именно в сфере задач и функций муниципальной службы. Как мы выяснили, основной задачей для муниципальной службы и, как результат, для муниципальных служащих как субъектов данной деятельности является обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, защита прав и законных интересов самого муниципального образования.

Остальные элементы, упоминающиеся в юридической литературе (правоограничения, ответственность, законные интересы и т. д.), вряд ли целесообразно включать в структуру правового статуса муниципального служащего, так как они являются производной, обобщающей характеристикой уже названных компонентов или не оказывают заметного воздействия на правовой статус муниципального служащего.

Рассматривая вопрос элементной наполняемости правового статуса муниципальных служащих, представляется необходимым заметить, что такие явления правовой действительности, как гражданство, правоспособность, дееспособность, являются условиями приобретения и реализации правового статуса муниципального служащего, имеют важное, а порой и решающее влияние на него. В рассмотрении вопроса важное место занимает вопрос о том, считать ли гарантии элементом правового статуса муниципальных служащих, поскольку государством гарантируется осуществление прав и обязанностей субъектом данной деятельности. Представляется, что ключевым в данной формулировке является слово «осуществление», поскольку если бы права и обязанности не нуждались в определенном рода реализации, то необходимость гарантий как таковых отпала бы. Поэтому гарантии, на наш взгляд, являются элементом механизма правовой реализации статуса муниципальных служащих, так же, как

гражданство, право- и дееспособность, который в свою очередь является составной частью «юридической структуры статуса».

Представляется возможным выделить такую категорию, как категория «юридическая структура статуса». В литературе уже использовалось такое понятие, как «юридический состав статуса», которая как завершенное понятие характеризовала сочетание элементов правового статуса как единого целого.

Существительное «состав» – совокупность частей, предметов, образующих какое-либо сложное целое; совокупность каких-либо элементов, входящих в качестве образующих частей в какое-либо соединение и т. д., а прилагательное «составной» – составленный из нескольких частей, входящий как часть в состав чего-либо [14, с. 207-208]. Понятие «структура» более сложное, и оно имеет значение философской категории. Оно определяется как совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих сохранение его основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях; организация содержания; выражает лишь то, что остается устойчивым, относительно неизменным при различных преобразованиях [15, с. 629]. Основываясь на сравнении лингвистических и общеправовых трактовок приведенных понятий, Козбаненко В.А. дает характеристику юридического состава статуса гражданского служащего, указывая, что «юридический состав статуса гражданских служащих образуется входящими в него элементами, совокупность которых в своем неразрывном единстве одновременно характеризует и его структуру» [16, с. 37]. Однако структура, исходя из смысла и содержания данного понятия, – явление упорядоченное, т. е. представляющее в своей сути строго последовательную цепь правовых явлений в отличие от состава. Категория «юридическая структура статуса» муниципальных служащих способствует конкретизации и индивидуализации правового положения данных лиц, отражает механизм взаимосвязи и функционирования элементов юридического статуса, а именно совокупность юридических элементов, служащих основанием реализации правомочных действий лица, вытекающих из его особой правосубъектности, определяет способ индивидуализации присущих ему признаков, отдельных юридически значимых свойств. Юридический состав статуса, по мнению В.А. Козбаненко, гражданских слу-

жащих включает в себя элементы, наличие которых со всей определенностью характеризует его правовое состояние и без которых оно не может быть реализовано. Представляется, что юридическая структура статуса, объединяя все элементы статуса муниципального служащего, будет более действенной категорией, поскольку отражает всю совокупность элементов в упорядоченном взаимодействии. Поэтому данная категория, являясь, что несомненно, «научной абстракцией» [17, с. 37], есть важный критерий особенностей и полноты юридического содержания статуса муниципальных служащих.

Юридическая структура статуса муниципальных служащих складывается в следующий механизм взаимосвязанных элементов структуры: на основании гражданства, помноженно на право- и дееспособность, возникает возможность приобретения обязанностей, прав и как производных правоограничений, поощрений и ответственности по конкретной должности муниципальной службы, реализации которых способствуют гарантии.

Представляется, что здесь можно выделить такую категорию, как «механизм правовой реализации статуса», в состав которого входят элементы, способствующие приобретению статуса муниципального служащего, такие как право и дееспособность, и гарантии как элементы, способствующие осуществлению прав, обязанностей и их производных элементов. Под реализацией правовых норм, по мнению А.В. Малько, понимается фактическое осуществление их предписаний в поведении субъектов. Реализация права представляет собой необходимую сторону жизни, существования права, без чего оно утрачивает свой социальный смысл [18, с. 223]. Исходя из этимологии данных понятий, можно выделить важность частного случая в реализации права, каким является механизм реализации правового статуса муниципального служащего. Выделение данной категории способствовало бы теоретическому осмыслению процесса реализации статуса муниципального служащего с целью дальнейшего его практического совершенствования.

Таким образом, правовой статус муниципальных служащих в общем виде характеризуется тем, что:

а) права и обязанности муниципального служащего устанавливаются в пределах компетенции органов местного самоуправления;

б) деятельность служащих подчинена осуществлению целей, задач и функций муниципальной службы;

в) служебные права и обязанности государственных служащих обладают единством, своеобразие которого состоит в том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности – правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить, продолжением прав и обязанностей являются правоограничения, ответственность, законные интересы и т. д., так как они являются производной, обобщающей характеристикой уже названных компонентов;

г) осуществление служащими служебных прав и обязанностей происходит через механизм реализации правового статуса муниципального служащего, включающего гражданство, право- и дееспособность;

д) правовой статус муниципального служащего и механизм реализации правового статуса муниципального служащего включаются в юридическую структуру правового статуса муниципального служащего.

На основании проведенного анализа статус муниципального служащего можно определить как систему законодательно закрепленных прав и обязанностей в сфере реализации целей и задач муниципальной службы.

Список использованной литературы:

1. Смирнов О.В. О правовом статусе рабочих и служащих // Советское государство и право, 1974. - №3.
2. Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966.
3. Сергиенко Л.А. Правовая регламентация управленческого труда. М., 1984.
4. Костюков А.Н. Должностное лицо административно-правовой статус // Известия вузов // Правоведение, 1987. - №2.
5. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. Сухарева А.Я.; Ред.кол. Богуславский М.М. и др. 2-е изд. доп. - М., 1987.
6. Популярный энциклопедический словарь. - М.: Большая российская энциклопедия, 1999.
7. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. - М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997.
8. БСЭ. Т 24. — М.: Советская энциклопедия, 1976.
9. Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. - М.: Юристъ, 2000.
10. Права человека. Учебник для вузов. Ответственный редактор Е.А. Лукашева. - М.: Изд. гр. НОРМА-ИНФРА-М., 1999.
11. Общая теория государства и права: Учебник для вузов под ред. В.В. Лазарева. - М.: Юристъ, 1994.
12. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право, 2003. - №1.
13. Хотющенко О.М. Административно-правовой статус государственного служащего Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук. - М., 1999.
14. Словарь русского языка. В 4-х т. // (Под ред. А.П. Евгеньевой. – 3-е изд. стереотип. – М.: Русский язык, 1988.
15. Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1989.
16. Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание. Монография.-М., 2003.
17. Козбаненко В.А. **Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание. Монография.** -М., 2003.
18. Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. - М.: Юристъ, 2000.