

УДК 342

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ:
ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ****Упоров Иван Владимирович,**

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Российская академия естествознания, г. Краснодар

uporov@list.ru

Аннотация

Исследуются вопросы правового регулирования юридической ответственности муниципальных служащих. Актуальность темы обуславливается тем обстоятельством, что эффективность решения вопросов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях в значительной степени зависит от того, насколько ответственно муниципальные служащие относятся к исполнению своих должностных обязанностей. Анализируются нормативно-правовые акты, регулирующие ответственность муниципальных служащих, и прежде всего Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также научные труды, в которых рассматривается заявленная проблематика. Раскрывается социально-правовая природа дисциплинарной ответственности муниципальных служащих. Обосновывается целесообразность распространения института муниципально-правовой ответственности на всех муниципальных служащих.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные служащие, дисциплинарная ответственность, закон, меры взыскания.

**RESPONSIBILITY OF MUNICIPAL EMPLOYEES: FEATURES OF LEGAL
REGULATION****Uporov I. V.,**

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor,

Russian Academy of Natural Sciences, Krasnodar

uporov@list.ru

ABSTRACT

The article examines issues of legal regulation of legal liability of municipal employees. The relevance of the topic is due to the fact that the effectiveness of solving local government issues in all municipalities largely depends on how responsibly municipal employees perform their official duties. The article analyzes regulatory legal acts regulating the liability of municipal employees, and above all the Federal Law "On Municipal Service in the Russian Federation", as well as scientific works that consider the stated issues. The social and legal nature of disciplinary liability

of municipal employees is revealed. The expediency of extending the institution of municipal-legal liability to all municipal employees is substantiated.

Keywords: local government, municipal employees, disciplinary liability, law, penalties.

В базовом федеральном законе о местном самоуправлении (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] институту муниципальной службы посвящена всего одна статья – ст.42, в которой указывается, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется специальным федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами» [1]. Упомянутым специальным законом является ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [2] (далее – Закон о муниципальной службе).

В этих актах к муниципальным служащим предъявляются довольно высокие требования (если сравнивать с общетрудоправовыми требованиями). Такое положение предполагает, как следствие, другие особенности правового статуса муниципальных служащих, и в данном случае речь идет об юридической ответственности муниципальных служащих. Следует заметить, что хотя этот элемент их правового статуса исследован в правовой литературе довольно подробно, здесь имеются дискуссионные вопросы. В этой связи Ю.Н. Стариков отмечает, что основным видом юридической ответственности публичных служащих является дисциплинарная ответственность за совершение должностного проступка, так как соблюдение служебной дисциплины является одной из важнейших обязанностей публичного служащего[3, с. 420]. Этот же автор раскрывает понятие служебной дисциплины, отмечая, что таковая заключается в правильном, своевременном, целесообразном и, наконец, законном выполнении всеми муниципальными служащими установленных должностных обязанностей[4, с. 72]. Соответствующие суждения в своей основе воплощены в законодательстве, и прежде всего в Законе муниципальной службе, где в ст. 27 указывается, что за совершение дисциплинарного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей - представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания» [2]. Эти меры перечислены: замечание; выговор; увольнение с муниципальной службы.

В той же ст. 27 отмечается, что применения указанных мер определяется трудовым законодательством – Трудовым кодексом РФ (далее ТК РФ)[5], за исключением случаев, указанных в Законе о муниципальной службе. В литературе при этом справедливо отмечается, что дисциплинарную ответственность не следует смешивать с другими видами юридической ответственности[6, с. 632]. Это касается и ответственности муниципальных служащих, совершивших коррупционное правонарушение, в регулировании которой имеется ряд праворегулирующих проблем и чему также посвящен целый ряд работ. Такой подход корреспондирует с п. 9 ст. 4 Закона муниципальной службе.

И в этом контексте получается, что в нормативно-правовом регулировании дисциплинарной ответственности муниципальных служащих нормами муниципальных правовых актов нет необходимости. Однако в этом случае как же тогда быть с самостоятельностью местного самоуправления? В данном контексте М.Б. Добробаба по этому поводу обосновывает свою позицию, согласно которой со временем придется

отказаться от регулирования правового института дисциплинарной ответственности муниципальных служащих нормами трудового права, установив для государственных гражданских и муниципальных служащих единый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности» [7, с. 201]. Этот автор считает, что вопросы юридической ответственности следует регулировать в рамках консолидированного служебно-деликтного права как института служебного права, являющегося в свою очередь, подотраслью административного права [7, с. 202]. Как видно, М.Б. Добробаба не считает нужным в части дисциплинарной ответственности «уравнивать» муниципальных служащих и «всех граждан», и в этом смысле ее поддерживает Е.С. Шугрина, указывая на то, что нормы ТК РФ применимы далеко не ко всем работникам, в частности, к должностным лицам, поэтому можно говорить о специальной дисциплинарной ответственности, в том числе в отношении муниципальных служащих [8, с. 36; см. также: 9, с. 115].

При таких обстоятельствах вполне обоснованно ставить вопрос об отграничении дисциплинарной ответственности муниципальных служащих от более широкого института муниципально-правовой ответственности, под которой, как представляется, следует понимать ответственность органов (должностных лиц) местного самоуправления перед населением муниципального образования или государством, наступающая в результате нарушения ими норм муниципального права или негативной оценки их деятельности, установленных предусмотренными в законодательстве субъектами, и предусматривающая досрочное прекращение полномочий привлекаемых к этой ответственности органов (должностных лиц) местного самоуправления; здесь имеются в виду такие виды юридической ответственности, как роспуск представительного органа муниципального образования, отзыв выборного лица, удаление в отставку главы муниципального образования, отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации). В этом смысле Е.М. Заболотских отмечает, что «существует большой блок муниципально-правовых норм, регулирующих собственно муниципальные охранительные правоотношения, через которые и реализуется муниципально-правовая ответственность. Субъектами ответственности в этом случае являются только те субъекты муниципально-правовых отношений, которые наделены законом полномочиями по решению вопросов местного значения. Основания и порядок реализации муниципально-правовой ответственности закреплены нормами исключительно муниципального права» [10, с. 97].

Однако в отношении подавляющего большинства муниципальных служащих, занимающих «текущие» должности муниципальной службы (ведущие, старшие, младшие и иные должности муниципальной службы), специфика, как правило, не определяется. На наш взгляд, создание примерного перечня дисциплинарных проступков муниципальных служащих и соответствующих мер дисциплинарной ответственности за их совершение отнюдь не представляет собой неразрешимую задачу, более того, с учетом нарабатанной практики эта задача не является сложной, и указанное предложение о консолидации соответствующих норм было бы полезным с методологической точки зрения для любого правоприменителя; такой подход будет также в большей мере способствовать позитивной мотивации муниципальных служащих в своей деятельности [11, с. 96].

Другой вопрос – на каком уровне это делать – федеральном, региональном или муниципальном? На наш взгляд, с учетом наличия организационно-методического ресурса, такую работу целесообразнее осуществлять исполнительных структурах субъектов Федерации. Но все же более важным представляется вопрос о том, какова все-таки должна быть специфика дисциплинарной ответственности муниципальных служащих и какая роль здесь должна отводиться местному самоуправлению с точки зрения

самостоятельности местного самоуправления в регулировании этой специфики? Как справедливо отмечает С.Н. Братановский, муниципальная служба имеет специфику по сравнению с иными видами профессиональной деятельности, которые обусловлены ее публичным характером [12, с. 7]. Как представляется, с учетом этой специфики вышеотмеченная муниципально-правовая ответственность должна относиться не только к выборным муниципальным должностям, а также к высшим и главным должностям муниципальной службы, но и ко всем остальным должностям муниципальной службы, поскольку, как отмечалось ранее, трудовую деятельность всех муниципальных служащих отличает их публичность, а значит местное самоуправление в лице населения муниципального образования и/или соответствующих органов местного самоуправления должно иметь полномочия влиять на применение мер ответственности к муниципальным служащим (равно как и мер поощрения). В этой связи нужно напомнить, что по действующему законодательству меры дисциплинарной ответственности на муниципальных служащих накладывает единолично руководитель соответствующего органа местного самоуправления (муниципального органа) или руководитель его подразделения.

Что касается муниципально-правовой ответственности, то субъектом ее применения должен быть, на наш взгляд, представительный орган муниципального образования. И тогда по аналогии с институтом удаления главы муниципального образования в отставку (ст. 74.1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») муниципальные депутаты должны иметь возможность уволить любого муниципального служащего. Разумеется, это должно быть возможно только при наличии соответствующих оснований, выявляемых депутатской комиссией, когда руководитель органа (подразделения) не применяет необходимых мер дисциплинарного воздействия к муниципальному служащему (например, если имеются жалобы жителей муниципального образования, недостатки, выявленные правоохранительными и контролирующими органами). Такого рода меры муниципально-правовой ответственности к муниципальным служащим вряд ли будут носить массовый характер, поскольку этот институт призван прежде всего исправлять упущения руководителей и является крайней мерой. Очевидно, этот вид юридической ответственности для всех муниципальных служащих целесообразно применять не иначе как при наличии жалобы на действия конкретного муниципального служащего и при отсутствии надлежащей реакции руководителя этого муниципального служащего.

Кроме того, мы полагаем, что это наше предложение находится в развитии ряда теоретических положений отечественных правоведов. Так, советский государствовед и административист В.М. Манохин еще в 1966 г. писал о том, что необходимо больше внимания уделять вопросам демократизации государственной службы, в частности, этот автор обосновывает предложение о предоставлении общественным организациям (профсоюзам) права отвода кандидатов на руководящие должности, о расширении круга органов и организаций, перед которыми государственные служащие должны нести ответственность за свою деятельность [13, с. 87]. Т.Е. Байдина (с соавторами) полагают необходимым «вводить технологии, которые обеспечивали бы оценку профессионализма чиновников, вне зависимости от его отношений с руководством» [14, с. 76]. А С.Ю. Фабричный, в частности, разработал ряд принципов, на основе которых должен формироваться и реализовываться институт муниципальной службы, и среди этих принципов значилось «обеспечение общественного контроля за деятельностью муниципальных служащих с целью соблюдения требований открытости, прозрачности, доступности и подотчетности местной публичной власти; совершенствование и развитие форм этого контроля» [15, с.14].

Однако указанного С.Ю. Фабричным такого контроля по сути до сих пор нет, и введение муниципально-правовой ответственности для всех муниципальных служащих могло бы стать первым шагом в его создании и последующем совершенствовании. И в этой же связи нельзя не согласиться с В.С. Мехтиевым который, проанализировав денежное вознаграждение публичных служащих и степень их ответственности за принимаемые действия и решения, пришел к выводу, что эта ответственность должна быть выше [16, с. 224]. С.Е. Чаннов считает, что должностные лица публичной службы могут нести как дисциплинарную, так и соответствующую юридическую ответственность [17, с. 62]. Приведем еще мнение Н.В. Джагарян, которая полагает, что в основе развития муниципальной службы должна лежать модель представительной муниципальной бюрократии, что предполагает, среди прочего, «усиление подконтрольности населению через общественное согласование назначений на отдельные руководящие должности, введения общественной оценки муниципальных служащих, интегрированной в систему аттестации» [18, с. 19]. Эти позиции некоторым образом перекликаются с другими авторами [19]. Особенно это актуально в такой актуальной сфере в крупных городах-мегаполисах, как капитальное строительство, где имеется немало проблем, требующих своего решения [20].

Завершая, можно констатировать, что предъявляемые к муниципальным служащим повышенные требования, это относится и к повышенной юридической ответственности за совершаемые действия и принимаемые решения в рамках исполнения должностных прав и обязанностей, учитывая, что муниципальная служба имеет публичный характер. И эта публичность муниципальной службе, отличающая ее от трудовой деятельности по ТК РФ, как представляется, должна находить отражение применительно к дисциплинарной ответственности всех муниципальных служащих, то есть, муниципально-правовая ответственность должна относиться ко всем муниципальным служащим. Субъектом ее применения должен быть представительный орган муниципального образования, который, по аналогии с институтом удаления главы муниципального образования в отставку, должен иметь правомочие уволить любого муниципального служащего при наличии соответствующих оснований, выявляемых депутатской комиссией. Этот вид юридической ответственности муниципальных служащих целесообразно применять не иначе как при наличии жалобы на действия конкретного муниципального служащего и при отсутствии надлежащей реакции руководителя этого муниципального служащего.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.03.2025).
2. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 30.09.2024) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.03.2025).
3. Старилов Ю.Н. Службное право. М.: Бек, 1996.
4. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В трех томах. Т. 2. М., 2002. С. 72.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.03.2025).

6. Добробаба М.Б. Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 631 - 640.
7. Добробаба М.Б. Концептуальные основы служебно-деликтного права // Lex russica. 2014. № 2. С. 199 - 210.
8. Шугрина Е.С. Дисциплинарная ответственность выборных должностных лиц органов местного самоуправления // Право и политика. 2006. № 3. С. 31-38.
9. Новикова Ю.С., Селюкова А.А. Особенности служебной дисциплины на государственной и муниципальной службе РФ // Вестник науки. 2023. № 2. С. 114-117.
10. Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2011.
11. Анисовец Я.А. Мотивация должностных лиц государственной власти и органов местного самоуправления и ее корреляция с эффективностью управленческой деятельности // Политика, экономика и инновации. 2024. № 2. С. 2-5.
12. Братановский С.Н. Специальные вопросы поступления на муниципальную службу // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 6 - 8.
13. Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966.
14. Байдина Т.Е., Новикова А.В., Погулич О.В. Реформирование системы государственной (муниципальной) службы Забайкальского края для повышения устойчивости управления, снижения коррупционности // Вестник Забайкальского государственного университета. 2017. Т. 23. № 1. С. 75-79.
15. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 14.
16. Мехтиев В.С. Правовой статус муниципального служащего // Актуальные вопросы права, экономики и управления. Пенза: Наука и просв., 2017.
17. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал рос. права. 2018. № 2. С. 59-69.
18. Джагарян Н.В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015. С. 18.
19. Аврамчикова Н.Т., Рожнов И.П. Эффективное государственное и муниципальное управление. М., 2024.
20. Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты / Астафичев П.А., Бялкина Т.М., Дусаев Р.Н., Зайцева-Савкович Е.В., Ирхин И.В., Карцев Б.В., Касаткина С.С., Кожевников О.А., Комарова В.В., Корабельникова Ю.Л., Костюков А.Н., Ларичев А.А., Ливеровский А.А., Мартынова С.Э., Мархгейм М.В., Питрюк А.В., Пешин Н.Л., Расихина Л.Ф., Соколова А.И., Сюнберг К.К. и др. Москва, 2020.

References:

1. Federal Law of 06.10.2003 N 131-FZ (as amended on 13.12.2024) "On General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (accessed on 10.03.2025).
2. Federal Law of 02.03.2007 N 25-FZ (as amended on 30.09.2024) "On Municipal Service in the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (accessed on 10.03.2025).
3. Starilov Yu.N. Service Law. Moscow: Bek, 1996.
4. Starilov Yu.N. Course of General Administrative Law. In three volumes. Vol. 2. Moscow, 2002. P. 72.
5. Labor Code of the Russian Federation of 30.12.2001 N 197-FZ (as amended on 28.12.2024) // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 10.03.2025).
6. Dobrobaba M.B. The Problem of Finding Factual Grounds for Disciplinary Liability of Civil Servants // Administrative and Municipal Law. 2013. N 6. Pp. 631-640.
7. Dobrobaba M.B. Conceptual Foundations of Service-Torrent Law // Lex russica. 2014. N 2. Pp. 199-210.
8. Shugrina E.S. Disciplinary Liability of Elected Officials of Local Government Bodies // Law and Politics. 2006. N 3. pp. 31-38.
9. Novikova Yu.S., Selyukova A.A. Features of Service Discipline in the Federal and Municipal Service of the Russian Federation // Vestnik nauki. 2023. N 2. pp. 114-117.
10. Zabolotskikh E.M. Responsibility of Officials and Local Government Bodies: A Scientific and Practical Handbook. Moscow: Prospect, 2011.
11. Anisovets Ya.A. Motivation of Officials of Federal Power and Local Government Bodies and Its Correlation with the Efficiency of Management Activities // Politics, Economics and Innovation. 2024. N 2. pp. 2-5.
12. Bratanovsky S.N. Special Issues of Admission to the Municipal Service // Municipal Service: Legal Issues. 2011. N 1. pp. 6-8.
13. Manokhin V.M. Soviet public service. Moscow: Legal Literature, 1966.
14. Baidina T.E., Novikova A.V., Pogulich O.V. Reforming the system of public (municipal) service of the Trans-Baikal Territory to increase the sustainability of management, reduce corruption // Bulletin of the Trans-Baikal State University. 2017. Vol. 23. No. 1. pp. 75-79.
15. Fabrichny S.Yu. Municipal service in the Russian Federation: problems of theory and practice. Diss. ... Doctor of Law. Moscow, 2005. p. 14.
16. Mekhtiev V.S. Legal status of a municipal employee // Current issues of law, economics and management. Penza: Nauka i Prosv., 2017.
17. Channov S.E. Disciplinary and Administrative Liability of State and Municipal Employees: Efficiency Issues // Journal of Russian Law. 2018. No. 2. pp. 59-69.
18. Dzhagaryan N.V. Municipal Representation in the System of Russian Statehood: Legal Regulation and Implementation. Abstract of a Doctor of Law Dissertation. Rostov-on-Don, 2015. p. 18.
19. Avramchikova N.T., Rozhnov I.P. Effective State and Municipal Administration. M., 2024.
20. City in theory and practice: legal and urbanological aspects / Astafichev P.A., Byalkina T.M., Dusaev R.N., Zaitseva-Savkovich E.V., Irkhin I.V., Kartsev B.V., Kasatkina S.S., Kozhevnikov O.A., Komarova V.V., Korabelnikova Yu.L., Kostyukov A.N., Larichev A.A.,

Liverovsky A.A., Martynova S.E., Markhheim M.V., Pitryuk A.V., Peshin N.L., Rasikhina L.F., Sokolova A.I., Shunberg K.K. and others. Moscow, 2020.