



ВЗГЛЯД. РАЗМЫШЛЕНИЯ. ТОЧКА ЗРЕНИЯ

УДК 34.096



Олег Александрович КОЖЕВНИКОВ,

профессор кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического
университета (г. Екатеринбург),
профессор кафедры конституционного
и международного права Уральского государственного
экономического университета (г. Екатеринбург),
доктор юридических наук, профессор

jktu1976@yandex.ru

К ВОПРОСУ О КОРРЕКТНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ В ПУБЛИЧНОМ ПРОСТРАНСТВЕ

TO THE ISSUE OF THE CORRECTNESS OF THE USE OF MUNICIPAL LEGAL CATEGORIES IN THE PUBLIC SPACE

В статье обращается внимание на необходимость использования в публичном официальном обороте исключительно нормативно установленного содержания муниципально-правовых категорий, поскольку различные вариации «искажений» и авторских интерпретаций ведут к появлению неясности, неточностей и неопределенностей в формировании истинной сущности и предназначения местного самоуправления, а также формирующегося в муниципальных образованиях аппарата муниципальной власти.

Within the framework of this article, attention is drawn to the need to use exclusively the normatively established content of municipal legal categories in public official circulation, since different variations of «distortions» and author's interpretations lead to ambiguity, inaccuracies and uncertainties in the formation of the true essence and purpose of local self-government, as well as the municipal government apparatus being formed in municipal entities.

Ключевые слова: муниципальный форум, муниципальное образование, местное самоуправление, муниципальная служба, публичная власть.

Keywords: municipal forum, municipal entity, local government, municipal service, public authority.

Публичное обсуждение различных аспектов местного самоуправления и направлений его развития в Российской Федерации уже давно не являются новеллой, можно даже сказать, стали традиционной визитной карточкой как многих вузов, так и региональных властных площадок. Од-

ной из них, например, является ежегодный Российский муниципальный форум, проходящий в сентябре каждого года в г. Анапе при поддержке Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и Комитета Государственной



Думы по региональной политике и местному самоуправлению. Другим ярким примером является ежегодно проводимая в стенах Российского университета дружбы народов всероссийская конференция с международным участием «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах». Однако на высоком государственном уровне масштабные мероприятия с привлечением многочисленного количества представителей высшего руководства, муниципального сообщества не проводились вплоть до 2024 года, пока в 2023 году Президент РФ по итогам заседания Совета по местному самоуправлению не утвердил различным исполнителям перечень поручений, одно из которых было адресовано Администрации Президента Российской Федерации и Правительству Российской Федерации о ежегодном проведении Всероссийского муниципального форума, предусмотрев выделение соответствующего финансирования. Во исполнение данного поручения в январе 2024 года в Москве прошел Всероссийский муниципальный форум «Малая Родина – сила России». Организатором уникального мероприятия, а на него собрались 7,5 тысяч представителей муниципальных образований из 89 регионов страны, выступила Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (ВАРМСУ). В качестве одной из задач проведения названного форума организаторами указывалось повышение и укрепления престижа муниципальной службы. В этой связи представляется несомненно важным обратить внимание на правовую категорию «муниципальная служба», которая в доктрине муниципального права уже давно и успешно изучается и исследуется [4; 5; 8; 9]. Однако многочисленная практика показывает, что данные исследования не всегда «берутся в расчет», особенно в тех случаях, когда высокопоставленными должностными лицами содержание и сущность муниципальной службы и производных терминов указываются в ином значении, существенно

отличающемся от нормативного закрепления и доктринального содержания. В качестве примера можно привести цитату из выступления на панельной дискуссии «Сила в людях», проводившейся в рамках Всероссийского муниципального форума «Малая Родина – сила России», высокопоставленного должностного лица Администрации Президента РФ. В частности, подчеркивая важность работы уровне муниципальных образований – «на земле», он отметил, что муниципальные служащие являются представителями самого близкого к народу уровня власти, поэтому их главная миссия заключается в служении на благо государства и его общества. «Вы находитесь на передовой общения с людьми, являетесь лицом всей системы публичной власти. Подчеркну, муниципальная служба – не просто работа, это служение. За этими словами стоят ценности – установки, формирующие и мотивацию и в конечном счете результат. Служение – это не просто работа, это искренний порыв делать окружающую действительность лучше день ото дня. Не потому, что за это заплатят или похвалят, а потому, что так велит сердце»¹.

Конечно, сказано очень красиво, вдохновенно, однако насколько подобные интерпретации соответствуют нормативным основам муниципальной службы и ее неотъемлемой структурной единицы – муниципального служащего?

Прежде всего следует отметить отсутствие единства в понимании категории «служение» в рамках общеизвестных словарей русского языка.

Так, в толковом словаре Даля слово «служение» раскрывается через категорию «служить» т.е. «служивать кому, чему, к чему, либо на что, годиться, пригожаться, быть пригодным, полезным; быть орудием, средством для цели, идти в дело, на дело, быть нужным, надобным»². Несколько иной подход к толкованию можно заметить в толковом словаре Ушакова, в котором термин «служить» определяется как «делать что-нибудь, исполнять

1 Сергей Кириенко: «Муниципальная служба – не просто работа, это служение». URL: <https://kamgov.ru/news/sergej-kirienko-municipalnaa-sluzba-ne-prosto-rabota-eto-sluzenie-68994>.

2 URL: <https://gufo.me/dict/dal/служить> (дата обращения 05.03.2024).



какую-нибудь работу для кого-нибудь, подчиняясь чьим-нибудь указаниям, приказаниям»¹. И число вариаций можно приводить практически бесконечно. Однако это еще раз подчеркивает важность употребления в официальном обиходе только устоявшихся и однозначных терминов и словосочетаний, особенно в тех случаях, когда речь идет о нормативно установленных правоотношениях, тем более конституционно-правового порядка.

Конституционный Суд РФ неоднократно в своих решениях подчеркивал, что муниципальная служба является одной из особых форм реализации права на труд, закрепленного в ст. 37 Конституции РФ². Понятие муниципальной службы официально закреплено в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон N 25-ФЗ), и определяется как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Таким образом, содержательная характеристика муниципальной службы определяется тремя взаимосвязанными элементами:

– это вид профессиональной деятельности, что означает осуществление муниципальным служащим особых, публично-правовых, функций. Довольно подробно этот признак раскрыт в работах Р.С. Гайрбекова [3], О.М. Симканич, А.С. Носовой, О.В. Шариковой [10]. Исполнение муниципальным служащим публично-правовой функции раскрывается в совокупности положений ч. 1 ст. 131 Конституции РФ и главы 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющих реализацию

вопросов местного значения как основного предназначения местного самоуправления в пределах соответствующей территории муниципального образования. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона N 25-ФЗ нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого исполняет полномочия соответствующий представитель муниципального образования, как правило в лице главы муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления или иного уполномоченного лица, что дополнительно подтверждает публично-правовую природу муниципальной службы;

– осуществление деятельности муниципальным служащим на постоянной основе на должности муниципальной службы. Указание на постоянный характер деятельности связано с разграничением этой деятельности с другой муниципальной категорией – муниципальной должностью, которая предусматривает и непостоянный характер осуществления деятельности лицом ее замещающим. В то же время категория «должность муниципальной службы» также имеет четкое и определенное нормативное определение и содержание. Оно предусмотрено ст. 6 Закона N 25-ФЗ. Среди ключевых признаков муниципальной должности можно выделить: ее установление в органе местного самоуправления, закрепление за должностью соответствующего круга обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления или лица, замещающего муниципальную должность. Таким образом, границы профессиональной (публично-правовой) деятельности муниципального служащего находятся в прямой связи с обеспечением исполнения полномочий органа местного самоуправления или лица, замещающего должность. Особо хотелось бы подчеркнуть, своей деятельностью муници-

¹ URL: <https://gufo.me/dict/ushakov/служить> (дата обращения 05.03.2024).

² Напр.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области : постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 N 19-П; По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой : постановление Конституционного Суда РФ от 13.02.2020 N 8-П.



пальный служащий обеспечивает исполнения полномочий четко установленных субъектов местного самоуправления, которые, в свою очередь, уполномочены на решение вопросов местного значения или не отнесенных к таковым, но в силу законодательства Российской Федерации закрепленные за органами местного самоуправления;

– юридическое оформление трудового статуса муниципального служащего осуществляется путем заключения трудового договора (контракта). Несмотря на то, что большинство исследований этого признака, как правило, сосредоточены на основания «прекращения» и «расторжения» трудового договора с муниципальным служащим [6; 7], о том факте, что все общие нормы трудового законодательства распространяются на субъектов муниципальной службы, свидетельствуют положения п. 6 ст. 16 Закона N 25-ФЗ, в которых определено, что поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных Законом N 25-ФЗ.

Отсутствие какого-либо указания на «служение» как качественную характеристику муниципального служащего подтверждают и положения п. 1 ст. 10 Закона N 25-ФЗ, которые императивно устанавливают понятие муниципального служащего в Российской Федерации. К таковым, действующее законодательство относит граждан, исполняющих 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. Таким образом, для муниципального служащего в рамках его качественной нормативно-правовой характеристики можно выделить следующие признаки:

– лицо, имеющее гражданство Российской Федерации или иностранный гражданин при

условии, что он является гражданином иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым ему предоставлено право находиться на муниципальной службе;

– исполнение своих служебных обязанностей исключительно в порядке, установленном муниципальными правовыми актами и в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

– получение денежного содержания за счет муниципального бюджета.

Таким образом, мы вновь не наблюдаем какого-либо указания в числе качественных нормативно установленных признаков муниципального служащего на «служение». Все обозначенные нами признаки лишь дополнительно подтверждают реализацию муниципальным служащим особых, публично-правовых, функций муниципальных образований, полномочий отдельных органов местного самоуправления и должностных лиц.

В юридической доктрине применение и употребление неустоявшихся, неоднозначных терминов в характеристике правоотношений или конкретных субъектов права определяют однозначно как юридико-лингвистическая неопределенность, которая, в свою очередь, согласно подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹, относится к одному из коррупциогенных факторов, позволяющего эксперту вынести отрицательное заключение по итогам проведения антикоррупционной экспертизы нормативного акта или его проекта [2]. Многие авторы при исследовании качества современного юридического текста обращают внимание на то, что одним из важных требований при формировании текста правового акта является соблюдение закона непротиворечивости понятий, призванного обеспечить смысловую и терминологическую определенность правовой нормы [1].

В рамках нашего исследования применение неоднозначного, неустоявшегося термина пока (!) связано не с нормативным

1 Утверждена постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2010. 5 марта.



правовым актом, а лишь с высказыванием высокопоставленного должностного лица. Однако это нисколько не уменьшает возможности для «негативного» воздействия на воспринимающих данную информацию участников Всероссийского муниципального форума «Малая Родина – сила России», поскольку подобные примеры способны привести к неверному использованию дискреционных полномочий органами муниципальной власти при толковании норм муниципального права, во взаимоотношениях с муниципальными служащими, к «дефектному» восприятию муниципальными служащими своего правового положения, что вполне может вызвать в последующем ошибки в профессиональной деятельности и правоприменении.

Правильность, корректность и уместность использования нормативно установленных категорий является яркой демонстрацией уровня развития правовых начал в государстве, правосознания в обществе и уважения к закону со стороны институтов власти.

В этой связи очень уместно вспомнить неоднократно высказанную Конституционным Судом РФ правовую позицию относительно важности соблюдения принципа правовой определенности при оценке конституционности текста нормативных актов: «Неоднозначность, неясность и противоречивость регулирования недопустимы, поскольку, препятствуя надлежащему уяснению его содержания, открывают перед правоприменителем возможности неограниченного усмотрения, ослабляющего гарантии конституционных

прав и свобод»¹. Полагаем, что данная позиция может быть распространена и на публичные высказывания представителей власти, поскольку, допуская в своих выступлениях избыточно широкое усмотрение в толковании нормативно установленных муниципально-правовых категорий и понятий, они вносят «негативную лепту» в процесс дефектного правоприменения положений законодательства, увеличение числа ошибок и неточностей в правоприменительной практике, влекущих нарушение не только принципов равенства и верховенства закона, но и гарантий, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан на местное самоуправление в нашем государстве. Этот вывод еще более применим к местному самоуправлению и его основополагающим правовым институтам, которые за прошедшие тридцать с небольшим лет новейшей истории и так уже неоднократно меняли нормативное закрепление и содержательную сущность и, как следствие, имеют крайне противоречивые оценки современного состояния как в публикациях многочисленных исследователей, так и в выступлениях представителей государственной власти различных уровней. Так давайте же не будем еще больше усложнять уровень коллизий и противоречий, а будем всемерно стремиться к использованию исходного, нормативного правового толкования правовых терминов и категорий в публичном пространстве, а первую роль в данном процессе должны играть представители власти.

1 Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018-2020 годов) : одобрено решением Конституционного Суда РФ от 17.12.2020 // СПС «КонсультантПлюс».



Библиографический список

1. Балаклеец, И.И. Правовой акт в контексте требований юридико-лингвистической техники / И.И. Балаклеец // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2020. - N 8. - С. 51-53.
2. Виноградов, А.А. Юридико-лингвистическая неопределенность нормативных правовых актов: сущность и значение для профилактики коррупции / А.А. Виноградов, О.В. Дербина // Государственная служба и кадры. - 2023. - N 5. - С. 70-73. - DOI 10.24412/2312-0444-2023-5-70-73. - EDN ARIFWO.
3. Гайрбекова, Р.С. Муниципальная служба как профессиональная деятельность / Р.С. Гайрбекова, А.М. Куркаева, А.М. Исраилова // ФГУ Science. - 2021. - N 4(24). - С. 54-56. - DOI 10.36684/37-2021-24-4-54-60. - EDN JCDUUU.
4. Елисеева, И.В. Понятие «муниципальная служба»: терминологический аспект / И.В. Елисеева // Концепт : научно-методический электронный журнал. - 2019. - N 5. - С. 151-158. - DOI 10.24411/2304-120X-2019-13037. - EDN KRZQQK.
5. Ермакова, Г.А. Муниципальная служба в Российской Федерации: понятие, принципы и признаки / Г.А. Ермакова // Аллея науки. - 2021. - Т. 1, N 3(54). - С. 342-345. - EDN NLIDUE.
6. Мамонов, М.А. Вопросы прекращения трудового договора с муниципальным служащим / М.А. Мамонов // Актуальные вопросы современной науки : сборник научных статей по материалам II международной научно-практической конференции, Уфа, 2 июня 2023 года. - Уфа: Научно-издательский центр «Вестник науки», 2023. - С. 144-153. - EDN LCXXIR.
7. Нуштайкина, К.В. Особенности понятийного аппарата: «прекращение» и «расторжение» служебного контракта (трудового договора) с государственными и муниципальными служащими / К.В. Нуштайкина, Е.А. Токарева // Вестник Уральского юридического института МВД России. - 2020. - N 1(25). - С. 40-45. - EDN GCUAKN.
8. Рошупкина, А.А. Государственная и муниципальная служба в России: современное состояние и перспективы развития / А.А. Рошупкина // Образование и наука без границ: социально-гуманитарные науки. - 2023. - N 21. - С. 212-217. - EDN NHICBV.
9. Сергештей, А.С.А. Понятие «муниципальная служба»: анализ существующих подходов к его определению / А.С.А. Сергештей // Юриспруденция в теории и на практике: актуальные вопросы и современные аспекты : сборник статей XVI международной научно-практической конференции, Пенза, 25 октября 2023 года. - Пенза: Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2023. - С. 11-13. - EDN XHDVDX.
10. Симканич, О.М. Реализация принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих: Россия и зарубежный опыт / О.М. Симканич, А.С. Носова, О.В. Шарикова // Обществознание и социальная психология. - 2023. - N 2-3(46). - С. 63-70. - EDN DSANPG.