

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.034-044

М. Ю. Морозов*,
М. В. Пресняков**,
С. Е. Чаннов***

Разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере нормативно-правового регулирования муниципальной службы

Аннотация. В статье анализируется система разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере правового регулирования муниципальной службы. Авторы исследуют «прерогативные», т.е. исключительные, полномочия регионального законодателя в данной области, делают вывод, что их реализация не обеспечивает ни единства публичной власти, ни самостоятельности местного самоуправления. Помимо этого, использование существующей в этой сфере модели регулирования во многом затрагивает конституционные права и свободы граждан, ограничение которых допустимо только на федеральном уровне.

© Морозов М. Ю., Пресняков М. В., Чаннов С. Е., 2025

* *Морозов Михаил Юрьевич*, директор Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы Института «Высшая школа государственного управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Вернадского пр., д. 82, стр. 3, г. Москва, Российская Федерация, 119571
morozov-my@ranepa.ru

** *Пресняков Михаил Вячеславович*, доктор юридических наук, старший научный сотрудник Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы Института «Высшая школа государственного управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Вернадского пр., д. 82, стр. 3, г. Москва, Российская Федерация, 119571
m.v.presnyakov@yandex.ru

*** *Чаннов Сергей Евгеньевич*, доктор юридических наук, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной юридической академии; ведущий научный сотрудник отдела гражданской службы экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы Института «Высшая школа государственного управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Чернышевского ул., д. 104, г. Саратов, Российская Федерация, 410028
sergeychannov@yandex.ru

Всё это приводит к заключению о необходимости масштабной федерализации правового регулирования муниципальной службы и поиска единообразных моделей нормативно-правовой регламентации муниципально-служебных отношений.

В частности, в статье обосновывается вывод о том, что классные чины представляют собой неотъемлемый элемент правового статуса муниципального служащего, а их включение в гл. 2 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» ошибочно. При этом с точки зрения обеспечения принципа единства правового статуса муниципального служащего и его соотносимости со статусом гражданского служащего данный институт должен получить нормативное регулирование на федеральном уровне. Предоставление отпуска как механизм реализации конституционного права на отдых не может относиться к прерогативным полномочиям субъекта Российской Федерации и должно быть централизованно урегулировано федеральным законом.

С другой стороны, решение ряда вопросов, по сути, технического характера (порядок предоставления каких-либо сведений, получения разрешений, порядок действий при необходимости их уточнения и т.п.) целесообразно передать с уровня субъектов Российской Федерации на уровень муниципальных образований.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальная служба; разграничение полномочий; предметы ведения; прерогативные полномочия; субъекты Российской Федерации; самостоятельность местного самоуправления; государственная гражданская служба; единство правового статуса; равный доступ к муниципальной службе.

Для цитирования: Морозов М. Ю., Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере нормативно-правового регулирования муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 12. — С. 34–44. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.034-044.

Благодарности. Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС № 12.14-2025-1 «Совершенствование практики регулирования муниципальной службы в России».

Jurisdiction Division between the Russian Federation and Its Constituent Entities in the Field of Legal Regulation of Municipal Service

Mikhail Yu. Morozov, Director, Expert and Analytical Center for State and Municipal Service, Institute of the Higher School of Public Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation
morozov-my@ranepa.ru

Mikhail V. Presnyakov, Dr. Sci. (Law), Senior Researcher, Expert and Analytical Center for State and Municipal Service, Institute of the Higher School of Public Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation
m.v.presnyakov@yandex.ru

Sergey E. Channov, Dr. Sci. (Law), Head of the Department of Information Law and Digital Technologies, Saratov State Law Academy; Leading Researcher, Civil Service Department, Expert and Analytical Center for State and Municipal Service, Institute of the Higher School of Public Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saratov, Russian Federation
sergeychannov@yandex.ru

Abstract. The paper analyzes the system of division of powers between the Russian Federation and its constituent entities in the field of legal regulation of municipal service. The authors examine the «prerogative», i.e., exclusive, powers of the regional legislator in this area and conclude that their implementation ensures neither the unity of public authority nor the autonomy of local self-government. Moreover, the use of the current regulatory model in this sphere largely affects the constitutional rights and freedoms of citizens, the restriction of which is permissible only at the federal level. All these factors lead to the conclusion that there is a need for large-scale federalization of the legal regulation of municipal service and for the search for uniform models of normative regulation of municipal service relations. In particular, the article substantiates the conclusion that class ranks constitute an integral element of the legal status of a municipal employee, and their inclusion in Chapter 2 of Federal Law No. 25-FZ of 02.03.2007 «On Municipal Service in the Russian Federation» is erroneous. From the standpoint of ensuring the principle of unity of the legal status of municipal employees and its correlation with the status of civil servants, this institution should be regulated at the federal level. Thus, granting leave, as a mechanism for exercising the constitutional right to rest, cannot be attributed to the prerogative powers of a constituent entity of the Russian Federation and should be centrally regulated by federal law. On the other hand, resolving a number of essentially technical issues (such as the procedure for providing certain information, obtaining permits, the procedure for actions when clarification is needed, etc.) should reasonably be transferred from the level of constituent entities of the Russian Federation to the level of municipal authorities.

Keywords: local self-government; municipal service; delimitation of powers; matters of jurisdiction; prerogative powers; constituent entities of the Russian Federation; autonomy of local self-government; state civil service; unity of legal status; equal access to municipal service.

Cite as: Morozov MYu, Presnyakov MV, Channov SE. Jurisdiction Division between the Russian Federation and Its Constituent Entities in the Field of Legal Regulation of Municipal Service. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(12):34-44. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.034-044.

Acknowledgments. The article was written on the basis of the RANEPА state assignment research programme «Improvement the Practice of Municipal Service Regulation in Russia».

Введение

Идентификация местного самоуправления в качестве составляющей публичной власти на конституционном уровне в 2020 г. является логичным продолжением общего курса централизации, который наметился в 2003 г. и не прекращался до настоящего времени, несмотря ни на какие «реформы», «контрреформы» и «контрреформирование контрреформ»¹. Всё это в полной мере касается и правового регули-

рования муниципальной службы как составной части местного самоуправления.

Большинство ученых — специалистов в данной области в связи с принятием действующего Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»² (далее — Закон о муниципальной службе) отмечали явную тенденцию к централизации правовой регламентации ряда институтов муниципальной службы: статуса муниципального служащего, поступления на службу и ее прохождения и т.п.³

¹ Шугрина Е. С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71.

² Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.09.2024) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

³ Глушко Е. К. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации // Публично-правовые исследования : ежегодник Центра публично-правовых исследований. М. : АНО «Центр публично-правовых исследований», 2007. Т. 2. С. 375–394.

Причем многие из них (и с этим следует, пожалуй, согласиться) позитивно восприняли данную тенденцию, поскольку прежнее регулирование «приводило к неоправданным различиям в региональном законодательстве, особенно в части определения статуса муниципальных служащих»⁴.

Большинство ученых усматривают отнесение муниципальной (как и государственной гражданской) службы к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в норме п. «н» ч. 1 ст. 72 Основного закона, согласно которой к совместному ведению относится закрепление общих начал организации органов государственной власти и органов местного самоуправления. Как представляется, такая формулировка не вполне тождественна тому, что можно назвать государственной или муниципальной службой, в частности, в ней совершенно отсутствуют различные аспекты регулирования служебных отношений, связанных с правовым статусом государственного или муниципального служащего.

Служебное законодательство регулирует не столько вопросы организации органов публичной власти, так называемые властеотношения, сколько отношения, которые складываются между гражданином (служащим) и органом государственной власти или органом местного самоуправления по поводу прохождения соответственно государственной или муниципальной службы. Эти отношения по сути близки к трудовым правоотношениям. Впрочем, с учетом того, что последние также составляют предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, это не влияет на возможность отнесения правового регулирования муниципальной службы к совместному ведению. Однако отмеченный аспект этих отношений вынуждает несколько иначе посмотреть на разграничение компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в части их правового регулирования.

Общая модель разграничения компетенции в сфере регулирования муниципальной службы

Вместо закрепления собственной исключительной компетенции в части регулирования муниципальной службы, как это было сделано в ТК РФ⁵, федеральный законодатель в Законе о муниципальной службе попытался определить полномочия регионов в данной сфере. При этом уже компетенция субъекта Российской Федерации зачастую определена как исключительная, не предполагающая принятие по данному вопросу ни федеральных, ни муниципальных нормативных правовых актов, поскольку весь комплекс правоотношений устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Например, таким образом в Закон о муниципальной службе попала диспозитивная норма об установлении классов чинов муниципальных служащих, поскольку федеральный законодатель от решения данного вопроса устранился, а муниципалитетам была отведена исключительно роль правоприменителя. Но подобным образом регионализированы и определяющие сущность муниципальной службы полномочия по установлению регионального реестра должностей муниципальной службы, соотношения этих должностей с должностями гражданской службы субъекта Российской Федерации и т.п.

В ряде случаев федеральный законодатель предоставляет субъекту комплекс полномочий по принятию типовых нормативных правовых актов, в соответствии с которыми муниципальные образования могут осуществлять собственное регулирование. Это своего рода предопределенное свыше разграничение компетенции между регионом и муниципалитетами по предметам их совместной компетенции, которое осуществляется путем реализации правотворческих полномочий самого субъекта.

Практически это означает, что субъект Российской Федерации самостоятельно очерчивает границы своих правотворческих полномочий

⁴ Андриченко Л. В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 15.

⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 07.04.2025) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 3.

в данной сфере, что, на наш взгляд, не вполне соответствует конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления. Например, согласно ч. 6 ст. 22 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁶ условия контракта с главой местной администрации утверждаются представительным органом местного самоуправления. И только по вопросам, связанным с исполнением отдельных государственных полномочий, делегированных органу местного самоуправления, — законом субъекта Российской Федерации.

Исходя из способов делегирования федеральным законодателем правотворческих полномочий в сфере регулирования муниципальной службы, полномочия субъектов Российской Федерации можно подразделить на а) прерогативные или исключительные и б) совместные. Прерогативные полномочия не предполагают нормативного урегулирования никаким иным актом, кроме как принимаемым субъектом Российской Федерации. Совместные допускают возможность альтернативного либо дополнительного урегулирования актом органа местного самоуправления или федеральным законодательством.

Прерогативные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования муниципальной службы

К прерогативным или исключительным правотворческим полномочиям субъектов Российской Федерации в сфере регулирования муниципальной службы стоит отнести следующие.

1. Принятие общего по субъекту Российской Федерации *реестра должностей муниципальной службы*, в соответствии с которым уже на уровне муниципального образования устанавливаются конкретные должности. Разумеется, это императивное полномочие, т.е. региональ-

ный законодатель обязан утвердить такой реестр.

Нужно сказать, что отдельные субъекты Российской Федерации, помимо групп должностей по аналогии с государственной гражданской службой, в своем законодательстве предусматривают еще и категории должностей. Такой подход, например, закреплен в Законе Калужской области от 03.12.2007 № 382-ОЗ «О муниципальной службе в Калужской области»⁷. При этом формального полномочия по установлению дополнительных оснований классификации должностей муниципальной службы Закон о муниципальной службе регионам не предоставляет, и такая правотворческая инициатива на местах, при всей логичности, добавляет изрядной путаницы при формировании подходов к соотносимости должностей гражданской и муниципальной службы.

В статье 7 Закона о муниципальной службе закрепляется диспозитивное полномочие субъектов по определению тех должностей, которые устанавливаются с целью обеспечения реализации полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, формально соответствующих категорий должностей гражданской службы «помощники (советники)». Особенностью замещения таких должностей является заключение срочного трудового договора на то время, в течение которого лицо, для обеспечения полномочий которого учреждена соответствующая должность, будет их исполнять. Такие должности востребованы в любом муниципальном образовании, однако в силу необязательного характера их установления многие региональные реестры их не содержат или содержат только для отдельных видов муниципальных образований. Самостоятельно же органы местного самоуправления устанавливать такие должности не могут, как не могут и заключить с гражданином, их замещающим, срочный трудовой договор, поскольку согласно ст. 58 ТК РФ он может заключаться только в случаях, непосредственно предусмотренных законом.

⁶ СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

⁷ Весть. 2007. № 406–407.

2. Императивным (обязательным для субъекта Российской Федерации) является также такое прерогативное полномочие, как *определение соотносимости должностей муниципальной службы с должностями государственной гражданской службы* в данном регионе. К сожалению, федеральный законодатель довольно общо указал на то, что он вкладывает в понятие соотносимости, вследствие чего на практике формально равные в силу узаконенного соотнесения должности порой существенно различаются как в части условий оплаты труда и объема предоставляемых социальных гарантий, так и в части требований к квалификации, необходимой для их замещения.

3. А вот вышеупомянутая *система классов чин* муниципальных служащих, которые должны демонстрировать, насколько последние соответствуют установленным квалификационным требованиям к замещаемой должности, если верить прямому указанию ст. 9.1 Закона о муниципальной службе, только может устанавливаться законом субъекта Российской Федерации. Ее закрепление является хотя и исключительным полномочием регионального законодателя, но не обязательным для исполнения. На сегодняшний день классные чины отсутствуют в целом ряде регионов, например в Астраханской области.

Как представляется, классные чины — неотъемлемый элемент правового статуса муниципального служащего, а их включение во вторую главу Закона о муниципальной службе (произошедшее уже после принятия данного Закона) ошибочно. При этом с точки зрения обеспечения принципа единства правового статуса муниципального служащего и его соотносимости со статусом гражданского служащего данный институт должен получить нормативное регулирование на федеральном уровне.

Такой подход благотворно скажется и на гармонизации системы оплаты труда муниципальных служащих. Все муниципальные служащие имеют право на выплату им оклада (надбавки) в соответствии с присвоенным классным чином. Но в регионах, которые отказались присваивать

чины муниципальным чиновникам, такая выплата в структуре их денежного содержания по понятным причинам также отсутствует.

4. По смыслу пп. «б» п. 3 ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе исключительно региональным законом должен быть установлен *порядок получения разрешения на участие в управлении некоммерческой организацией* со стороны представителя нанимателя (работодателя). С одной стороны, такое участие прямо разрешено на уровне федерального законодательства, с другой — это не должно приводить к конфликту интересов или нарушению запретов, установленных в отношении муниципального служащего.

Законами субъектов Российской Федерации данное полномочие реализуется с позиции «технической» регламентации: последовательность действий, необходимые документы, сроки подачи заявления и получения разрешения (отказа в нем) и т.п. Как представляется, решение этого и иных вопросов технического характера целесообразно на уровне муниципального образования, поскольку данный порядок должен быть обусловлен спецификой муниципального образования, на уровне которого и получается данное разрешение. В этой связи полагаем, что нет никакой необходимости относить решение этого вопроса к компетенции субъекта Российской Федерации.

5. В соответствии с ч. 1 и 1.1 ст. 15 порядок, сроки и форма предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о расходах (своих, супруга и несовершеннолетнего ребенка) муниципального служащего должны быть едиными с аналогичными порядком, сроками и формой, установленными в отношении гражданского служащего субъекта Российской Федерации.

В свою очередь, законодательством о гражданской службе Российской Федерации предусмотрено, что положение о предоставлении таких сведений устанавливается Президентом РФ или законом субъекта Российской Федерации. Согласно соответствующему Указу⁸ органам

⁸ Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими

государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется руководствоваться тем порядком, который установлен данным Указом.

На основании системного толкования данных норм Минтруд России в письме от 17.06.2019 № 18-2/10/В-4646⁹ делает вывод, что муниципальное образование утверждает собственный порядок предоставления таких сведений на основе порядка, предусмотренного субъектом Российской Федерации, который, в свою очередь, принимается на базе порядка предоставления таких сведений, утвержденного Указом Президента РФ для федеральных гражданских служащих.

В данной системе правового регулирования этих вопросов участие субъекта Российской Федерации также представляется излишним. Вряд ли региональные акты будут содержать принципиально новые положения, отличные от тех, что закреплены федеральным порядком. Регламентарные же положения, касающиеся узких, технических вопросов (куда конкретно предоставлять такие сведения, порядок действий при необходимости их уточнения и т.п.), как и в предыдущем случае, целесообразно закрепить именно в муниципальном правовом акте.

6. Всё вышесказанное в полной мере касается и порядка проверки сведений о доходах и расходах на предмет достоверности и полноты. С одной стороны, часть 6 ст. 15 Закона о муниципальной службе обязывает регионального законодателя установить такой порядок, с другой — при ее проведении соответствующий Указ¹⁰ также рекомендует правоприменителю руководствоваться федеральным порядком. Единственным принципиальным отличием

реализации данного полномочия от вышерассмотренного является то, что при проведении такой проверки зачастую требуется направлять запросы о предоставлении сведений, составляющих различные виды охраняемой законом тайны (банковской, налоговой и т.п.), а такие запросы правомочно направлять только высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, что также является скорее техническим аспектом реализации процессуальных норм.

7. Статья 21 Закона о муниципальной службе в качестве прерогативного полномочия субъекта Российской Федерации называет определение условий и порядка предоставления отпуска за выслугу лет, ограничивая лишь его максимальную продолжительность — не более 10 дней. Региональное законодательство демонстрирует различные подходы к регламентации этого вопроса. Например, в Саратовской области отпуск за выслугу лет предоставляется из расчета один день отпуска за один год выслуги, а в Тамбовской — при стаже от года до пяти лет дается один дополнительный день отпуска, от 5 до 10 лет — пять дней, от 10 до 15 лет — семь дней, а свыше 15 лет — 10 дней. Иными словами, муниципальный служащий в Саратовской области будет иметь право на максимальную продолжительность отпуска за выслугу лет через 10 лет, а в Тамбовской — через 15.

Что интересно, в отношении других видов отпусков федеральный законодатель избрал иной подход, прямо закрепляя, что основной отпуск муниципального служащего составляет 30 дней, а дополнительные предоставляются в соответствии с федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации. И даже отпуск за ненормированный служеб-

сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2544.

⁹ Письмо Минтруда России от 17.06.2019 № 18-2/10/В-4646 «О Методических рекомендациях по вопросам организации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

ный день исчерпывающим образом определен в федеральном законе — три календарных дня, хотя с учетом того, что объем служебной нагрузки на муниципального служащего в различных муниципальных образованиях может сильно различаться, целесообразнее было бы регулирование этого вопроса муниципальным правовым актом.

Ввиду подробной регламентации этого вопроса на федеральном уровне, отсутствия прямого уполномочия, а также других, специализированных дополнительных отпусков для гражданских служащих региональные законы в основном не вводят иных видов дополнительных отпусков.

Предоставление отпуска как механизм реализации одной из важнейших конституционных гарантий — права на отдых, по нашему мнению, не может относиться к прерогативным полномочиям субъекта Российской Федерации и должно быть централизованно урегулировано федеральным законом.

8. Формально в исключительном ведении субъектов Российской Федерации находится определение порядка исчисления стажа муниципальной службы. Так, региональный законодатель (как правило, в специальных нормативных правовых актах, посвященных данному вопросу) предусматривает специальные перечни должностей, периоды замещения которых включаются в стаж муниципальной службы. В целом это разумный подход со стороны федерального законодателя, поскольку именно субъекты Российской Федерации устанавливают реестры должностей муниципальной службы и их соотношение с должностями государственной гражданской службы.

Вместе с тем стаж муниципальной службы зачастую (может быть, даже как правило) играет роль юридического факта, влекущего возникновение у муниципального служащего определенных прав, например права на получение пенсии по выслуге лет. В этой связи большое

практическое значение приобретает решение вопроса о включении тех или иных периодов в стаж муниципальной службы. При этом анализ регионального законодательства приводит к выводу, что правила учета тех или иных периодов работы (службы) в различных субъектах могут довольно сильно различаться. Так, Законом Челябинской области предусматривается включение в стаж муниципальной службы отпуска по уходу за ребенком до достижения им трех лет¹¹.

В Законе Удмуртской Республики¹² содержится не вполне понятная формулировка, согласно которой в стаж муниципальной службы засчитывается время частично оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком до достижения им полутора лет, а также «дополнительного отпуска без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет лицам, состоящим в трудовых отношениях с органами государственной власти и управления (органами местного самоуправления)». Во-первых, не очень понятно, что под дополнительным отпуском имеется в виду, поскольку федеральное законодательство предусматривает только общий отпуск по уходу за ребенком до достижения им трех лет. Во-вторых, по всей видимости, это означает, что отпуск до полутора лет может учитываться и в иных организациях, не относящихся к органам государственной власти и местного самоуправления.

В вышеназванном Законе «О муниципальной службе в Удмуртской Республике» предусмотрено, что в стаж муниципальной службы включается время работы на должностях работников, осуществляющих техническое обеспечение органов государственной власти или органов местного самоуправления, т.е., скорее всего, водителей, уборщиц и т.п.

Согласно Закону Сахалинской области в стаж, учитываемый при назначении пенсии за выслугу лет, включается период работы в образовательных учреждениях, обеспечивающих подготовку кадров для государственной и муниципальной

¹¹ Закон Челябинской области от 30.05.2007 № 144-30 «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2007. № 120.

¹² Закон Удмуртской Республики от 20.03.2008 № 10-РЗ «О муниципальной службе в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства Удмуртской Республики. 2008. № 17.

службы¹³. Этим же Законом предусмотрено, что при исчислении стажа муниципальной службы военная служба засчитывается в льготном порядке — один день к двум.

Как представляется, подобное правовое регулирование не согласуется с конституционными принципами единства правового статуса служащего на всей территории Российской Федерации¹⁴ и социально-территориального равенства¹⁵. То, насколько несоблюдение конституционного принципа отражается на судьбах простых служащих, можно проиллюстрировать не такими уж и редкими переходами сотрудников из муниципалитета одного региона в другой: вследствие разных подходов к установлению стажа они могут внезапно потерять не только право на дополнительные дни отпуска, но и право получения пенсии за выслугу лет, т.к. не всякий спор об установлении служебного стажа имеет шансы дойти до Конституционного Суда РФ.

При этом содержание даже действующей редакции ст. 25 Закона о муниципальной службе наглядно демонстрирует, что механизм централизованного подхода к учету стажа уже существует: так, часть 2 данной статьи прямо предписывает в стаж муниципальной службы для определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет включать периоды замещения должностей, засчитываемые в стаж государственной гражданской службы. При этом регламентация

данного вопроса обычно содержательно восходит к положениям соответствующего президентского Указа¹⁶.

Порядок исчисления стажа муниципальной службы, несомненно, следует урегулировать на федеральном уровне (указом Президента РФ), а за регионами и муниципалитетами оставить только определение (при наличии неясности или спора) конкретных должностей, исполнение обязанностей по которым относится или приравнивается к прохождению муниципальной службы.

9. Исключительным полномочием субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере является установление правил и порядка заключения договора о целевом обучении за счет органа местного самоуправления с последующим прохождении муниципальной службы в данном муниципальном образовании. На федеральном уровне такие положения в отношении государственной гражданской службы, а также службы иных видов в отдельных правоохранительных органах предусмотрены указами Президента РФ. Кроме того, действует постановление Правительства РФ от 27.04.2024 № 555 «О целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования», которое распространяется в том числе и на заключение договора о целевом обучении с органами местного самоуправления.

Закон о муниципальной службе содержит лишь несколько общих положений, закрепляю-

¹³ Закон Сахалинской области от 06.07.2007 № 78-30 «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2007. № 127 (2854).

¹⁴ См., например: определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 1591-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования “Родниковский муниципальный район” Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 3.

¹⁵ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М. : Норма, Инфра-М, 2011. С. 256.

¹⁶ Указ Президента РФ от 19.11.2007 № 1532 «Об исчислении стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 48 (ч. II). Ст. 5949.

ших право на заключение такого договора, минимальный и максимальный сроки «отработки» после обучения, срок размещения объявления о проведении конкурса на заключение такого договора и т.п. Все остальные вопросы должны регулироваться законом субъекта Российской Федерации.

Как представляется, подобного рода регулирование непосредственно затрагивает не только право на равный доступ к муниципальной службе, но и конституционный принцип свободы труда, в связи с чем существуют серьезные сомнения в целесообразности наделения субъектов Российской Федерации слишком широкими полномочиями в данной сфере.

Краткие выводы

Существующая модель правового регулирования муниципальной службы построена по «матрешечному» принципу: региональные законы принимаются в соответствии с федеральным законодательством, а муниципальные правовые акты — на основе региональных. При этом, однако, необходимо иметь в виду, что из «территориальной принадлежности» муниципального образования к определенному субъекту

Российской Федерации совершенно не вытекают полномочия последнего по организации местного самоуправления в этом муниципальном образовании. Конституция РФ гарантирует самостоятельность местного самоуправления и организационную обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти.

С этой позиции наделение субъектов Российской Федерации широкими прерогативными полномочиями по нормативно-правовому регулированию муниципальной службы не обеспечивает ни единство публичной власти, ни самостоятельность местного самоуправления. Кроме того, не следует забывать, что такое регулирование во многом затрагивает конституционные права и свободы граждан, ограничение и регламентация которых допустимы только на федеральном уровне.

Как представляется, всё это подчеркивает необходимость скорейшего решения задачи федерализации нормативно-правового регулирования муниципальной службы, по крайней мере в тех вопросах, которые затрагивают правовой статус муниципального служащего, а также реализацию права граждан на равный доступ к муниципальной службе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андриченко Л. В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2008. — № 7. — С. 12–22.
2. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. — М. : Норма, Инфра-М, 2011. — 544 с.
3. Глушко Е. К. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации // Публично-правовые исследования : ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 2. — М. : АНО «Центр публично-правовых исследований», 2007. — С. 375–394.
4. Шугрина Е. С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 4. — С. 68–71.

Материал поступил в редакцию 28 мая 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andrichenko L. V. Munitsipalnaya sluzhba v Rossiyskoy Federatsii // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2008. — № 7. — S. 12–22.
2. Bondar N. S. Sudebnyy konstitutsionalizm v Rossii v svete konstitutsionnogo pravosudiya. — M.: Norma, Infra-M, 2011. — 544 s.
3. Glushko E. K. Pravovoe regulirovanie munitsipalnoy sluzhby v Rossiyskoy Federatsii // Publichno-pravovye issledovaniya: ezhegodnik Tsentra publichno-pravovykh issledovaniy. T. 2. — M.: ANO «Tsentr publichno-pravovykh issledovaniy», 2007. — S. 375–394.
4. Shugrina E. S. Novyy etap munitsipalnoy reformy ili kontrreformirovanie kontrreform? // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2015. — № 4. — S. 68–71.