

ного самоуправления в присоединившихся к Хартии странах представляет собой значительный выход в построении Европы, основанный на принципах демократии и децентрализации власти, свободной от разграничительных линий и разделяющих народы границ.

Нужно признать, что развитие правовой базы местного самоуправления в России еще далеко от демократического минимума требований, заключенных в названной выше Хартии, успешно реализуемой в законодательстве европейских стран.

Прусаков Ю. М., Акопов Л. В.

О ПРОБЛЕМАХ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Принятие Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [1] придало довольно сильный импульс активизации нормотворчества в этой области правоотношений. Выявился и ряд существенных расхождений с законами о муниципальной службе, принятыми субъектами федерации. Все это требует своего осмысления и внесения корректив в соответствующие нормативно-правовые акты. Рассмотрим данные проблемы подробнее на примере Ростовской области и Краснодарского края, опираясь на концептуальный, сравнительно-правовой и лексико-юридический способы анализа.

Федеральный закон об основах муниципальной службы, устанавливающий общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации, определил муниципальную службу как профессиональную деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной (п. 1 Статьи 2). Здесь же сказано, что статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления настоящим федеральным законом не устанавливается (п. 2 ст. 2).

Тем самым законодатель отошел от своего же определения муниципальной службы, данного им впервые в ныне действующем Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. В статье 1 «Основные термины» указанного закона под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. К органам местного самоуправления, в свою очередь, отнесены выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти (подчеркнуто нами — Ю. П., Л. А.). Как видно, несмотря на то, что в законодательную основу муниципальной службы в соответствии со статьей 4 одноименного Федерального закона включен и Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления, терминология последнего не соблюдена и, очевидно, подлежит трансформации, о которой, однако ничего не сказано в главе III «Заключительные и переходные положения» Федерального закона об основах муниципальной службы. Выйти из создавшегося положения можно путем подготовки и принятия законов об изменениях и дополнениях соответствующих нормативно-правовых актов.

К чему ведет на практике разночтение в трактовке понятия муниципальной службы, можно видеть на примере организации местного самоуправления в Туапсинском районе Краснодарского края. Так, в соответствии с Уставом Туапсинского района как муниципального образова-

ния, к исполнительным органам местного самоуправления района относятся администрации сельских и поселковых округов (на которые разбит район в административно-территориальном делении), а к выборным должностным лицам отнесены наряду с главой района также и главы этих (сельских, поселковых) округов. Статьей 16 Устава района глава сельского, поселкового округа определен в качестве выборного должностного лица соответствующей территории, осуществляющий свои полномочия на постоянной основе. Они избираются сроком на 4 года, после избрания на должность глава района заключает с ними трудовой контракт. Отсюда видно, что сложившаяся в данном муниципальном образовании (равно как и в других) Краснодарского края система местного самоуправления явно не вписывается в подразделение муниципальных должностей, которое закреплено в Федеральном законе об основах муниципальной службы (п. 2 Статьи 1), где проведено «жесткое» различие между выборными муниципальными должностями и иными муниципальными должностями, замещаемыми путем заключения трудового договора, и не предусмотрена возможность сочетания указанных двух способов попадания на муниципальную должность.

Обратившись к Закону Краснодарского края «О муниципальной службе Краснодарского края» от 18 марта 1997 года, увидим подразделение муниципальных должностей на должность муниципальной службы и выборную муниципальную должность. Полагаем, что федеральному законодателю следует более гибко подойти к формированию дефиниций «муниципальная должность», «муниципальная служба» и «муниципальный служащий» с учетом опыта законотворчества субъектов Российской Федерации в этой сфере. Это, очевидно, потребует доработки соответствующих статей федерального закона об основах муниципальной службы. В свою очередь, и законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации должны провести тщательную работу по приведению своих законов о муниципальной службе в соответствие с федеральным. Остановимся на этой проблеме более подробно на примере законодательства о муниципальной службе Ростовской области [3].

1. Во-первых, в преамбулу областного закона «О муниципальной службе Ростовской области» (точно так же и в преамбулы законов о муниципальной службе других субъектов Федерации) следует внести дополнение в виде упоминания Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» непосредственно после названия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Подпункт первый пункта 2 статьи 2 областного закона следует изложить в редакции подпункта первого пункта 2 статьи 1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон).

3. Статью 3 областного закона необходимо изложить в редакции статьи 7 Федерального закона (за исключением названия), заменив слова «Законами субъекта Российской Федерации») словами «областными законами».

4. Статью 4 областного закона дополнить Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» аналогично преамбуле.

5. Пункт 7 статьи 6 областного закона записать в редакции пункта 5 статьи 5 Федерального закона.

6. Дополнить статью 7 областного закона пунктом 2 следующего содержания:

«2. Соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации устанавливается областными законами с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы.»

7. Начало главы 4 областного закона дополнить отдельной статьей следующего содержания (в соответствии со статьей 10 федерального закона):

«Статья 18. Права и обязанности муниципального служащего.

Права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральным и областным законодательством о муниципальной службе.»

(Примечание: в этом случае изменится и последующая нумерация статей областного закона).

8. Пункт 2 статьи 20 областного закона привести в соответствие с пунктом 2 статьи 11 федерального закона, изложив его в следующей редакции:

«2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом Законодательного Собрания Ростовской области, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;»

9. Пункт 9 статьи 20 областного закона необходимо дополнить словом «некоммерческими» после слова «иностранными» и перед словом «организациями», приведя тем самым в соответствие с пунктом 9 ст. 11 Федерального закона.

Здесь же следует устранить расширительное толкование ограничения, связанного с запретом на участие в забастовках, и изложить пункт 11 статьи 20 областного закона в редакции пункта 10 статьи 11 Федерального закона.

10. Подпункт 8 пункта 1 статьи 22 областного закона изложить в редакции:

«8) другие поощрения, устанавливаемые нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и областными законами.»

11. Дополнить статью 24 областного закона подпунктом, идентичным подпункту 6 пункта 1 статьи 15 Федерального закона («обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей»).

Дополнить статью 24 областного закона вторым пунктом, идентичным пункту 2 статьи 15 Федерального закона.

(Примечание: содержание статьи 25 областного Закона не исчерпывает перечня трудовых гарантий, установленных федеральным законодательством).

12. В пункте 2 статьи 26 областного закона опустить слова «правовыми» и «муниципальных образований», записав в редакции «нормативными актами органов местного самоуправления» и далее по тексту (См.: Статья 16 Федерального закона).

13. Пункт 1 статьи 31 областного закона изложить в редакции пункта 1 статьи 18 Федерального закона.

Дополнить статью 31 областного закона пунктом 2 статьи 18 Федерального закона.

14. Статью 31 областного закона дополнить юридическими новеллами, содержащимися в части второй пункта 1 и части первой пункта 2 статьи 19 Федерального закона.

15. Пункт 4 статьи 11 областного закона сделать пунктом 1 и изложить в следующей редакции:

1. Поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

Соответственно, пункты 1, 2 и 3-й той же статьи станут пунктами 2, 3 и 4.

16. Дополнить статью 11 областного закона пунктом 5 следующего содержания:

«5. Порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой, требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются уставом муниципального образования в соответствии с настоящим законом и другими областными законами.»

(Примечание: см.: пункт 2 статьи 20 Федерального закона).

ЛИТЕРАТУРА

1. Российская газета, 1998. 16 января. С. 10—11.
2. Российская газета, 1995. 1 сентября. С. 4—6.
3. Наше время, 1998. 6 января. С. 2—4.

Тимошенко И. В.

ОСОБЕННОСТИ КОМПЕТЕНЦИИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ КАК ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Определение компетенции органа исполнительной власти в определенной сфере деятельности и ее юридическое закрепление имеет важное научно-практическое значение, поскольку отсутствие четкой регламентации прав и обязанностей органов и их должностных лиц ведет к нарушению законности, обезличиванию руководства и снижению ответственности за принятие решений. Особенное значение проблема определения компетенции имеет для тех органов, которые законодательством отнесены к числу правоохранительных, обладающих правами административного принуждения (предупреждения, пресечения правонарушений и привлечения виновных в их совершении лиц к административной ответственности), а также уголовного преследования лиц, совершивших определенного рода правонарушения и преступления. В соответствии с законодательством эти органы обладают государственно-властными полномочиями самостоятельного правотворчества, правоприменения и правоохраны. Но самостоятельны они только в определенных пределах, которые регламентируются государством путем предоставления органам определенного рода компетенции.

В юридической литературе нет единого общепризнанного определения понятия “компетенция органа исполнительной власти”. Некоторые ученые понимают компетенцию как систему государственно-властных полномочий органа [1], другие ученые — как круг задач и функций органа [2], третьи — предметы ведения, круг полномочий, а также территориальные пределы этих предметов ведения и полномочий [3].

Государство является сложной организационной структурой. Государственный механизм действует через большое число органов исполнительной власти, осуществляющих в том или ином объеме государственно-управленческую деятельность. Каждый орган занимает определенное ме-