

Исаева Анна Александровна, Магистрант,
ОЧУВО «Международный инновационный университет»
Isaeva Anna Aleksandrovna, Master's student,
International Innovation University of Sochi

Научный руководитель:
Курбатова Светлана Михайловна,
доктор юридических наук,
ОЧУВО «Международный инновационный университет»
Kurbatova Svetlana Mikhailovna, Doctor of Law,
International Innovation University of Sochi

**ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ЗАМЕЩЕНИЯ
ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION AND LAW
ENFORCEMENT PRACTICE FOR FILLING MUNICIPAL SERVICE POSITIONS**

Аннотация. В статье проводится комплексный историко-правовой анализ эволюции правового регулирования порядка замещения должностей муниципальной службы в Российской Федерации. Выделяются три ключевых этапа развития законодательства: от отсутствия специального регулирования в 1990-е годы до систематизации в 2000-е и современной цифровизации и антикоррупционного ужесточения.

Abstract. The article provides a comprehensive historical and legal analysis of the evolution of the legal regulation of the procedure for filling municipal service positions in the Russian Federation. Three key stages in the development of legislation are identified: from the absence of special regulation in the 1990s to the systematization in the 2000s and the current digitalization and anti-corruption tightening.

Ключевые слова: Муниципальная служба, замещение должностей, конкурсный отбор, правоприменительная практика, местное самоуправление, историко-правовой анализ, судебная практика, административное право.

Keywords: Municipal service, filling of positions, competitive selection, law enforcement practice, local self-government, historical and legal analysis, judicial practice, administrative law.

Эффективность реализации публичных полномочий на местном уровне напрямую зависит от качества кадрового состава органов местного самоуправления. Замещение должностей муниципальной службы является ключевым элементом публично-правового статуса муниципального образования, обеспечивающим баланс между политическим руководством (выборными лицами) и профессиональным аппаратом (муниципальными служащими). Актуальность исследования обусловлена тем, что, несмотря на детальную нормативную регламентацию, правоприменительная практика по-прежнему демонстрирует наличие системных проблем: от формального подхода конкурсных комиссий до обхода конкурсных процедур. Историко-правовой анализ позволяет выявить генезис данных проблем и определить векторы совершенствования законодательства.

Историю правового регулирования замещения должностей муниципальной службы целесообразно разделить на три этапа.



Первый этап (1991–2004 гг.) характеризуется становлением местного самоуправления в условиях отсутствия единого концептуального подхода к муниципальной службе [3]. Принятие Закона РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» и последующее закрепление независимости муниципальной системы в Конституции РФ 1993 г. создали правовую базу для формирования местного аппарата. Однако специальный закон о муниципальной службе отсутствовал. Замещение должностей регулировалось преимущественно нормами трудового права и локальными актами представительных органов. Это привело к размыванию публично-правовой природы муниципальной службы, доминированию патерналистских и клановых методов подбора кадров, отсутствию единых квалификационных требований.

Второй этап (2004–2015 гг.) связан с систематизацией законодательства. Принятие Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» законодательно закрепило обязанность создания муниципальной службы. Фундаментальным актом стал Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» (далее – ФЗ № 25). Именно на этом этапе конкурсный отбор был законодательно закреплён в качестве приоритетного (за некоторыми исключениями) способа замещения должностей [2]. Произошел переход от патронажной модели к меритократической, были установлены жесткие квалификационные требования и ограничения, связанные с прохождением службы.

Третий этап (с 2015 г. по настоящее время) отличается антикоррупционной направленностью и цифровизацией процедур. Введение запретов и ограничений (в частности, запрета на владение иностранными финансовыми инструментами, требования о предоставлении сведений о доходах), а также постепенный переход к проведению конкурсов в электронной форме (на базе федеральных и региональных порталов) качественно изменили правоприменительную практику.

Анализ правоприменительной и судебной практики показывает, что переход к конкурсному отбору не исключил полностью риски субъективизма и коррупции, но перевел их в иную плоскость.

Во-первых, судебная практика выявляет проблему формализма конкурсных комиссий. Верховный Суд РФ в своих определениях неоднократно указывал, что конкурсная комиссия не вправе оценивать кандидатов по субъективным критериям, не закрепленным в положении о конкурсе. Однако на практике комиссии часто используют размытые формулировки («уровень коммуникабельности», «степень соответствия корпоративной культуре») для отказа неудобным кандидатам. Суды, рассматривая дела об оспаривании результатов конкурсов (по правилам КАС РФ), возлагают бремя доказывания объективности принятого решения на представитель нанимателя (главу местной администрации).

Во-вторых, устойчивой негативной практикой является обход конкурсных процедур через институт временного замещения. Анализ правоприменительной практики в регионах показывает, что главы муниципальных образований массово назначают лиц на должности муниципальной службы в порядке перевода или на основании срочных трудовых договоров в качестве «исполняющих обязанности» на неопределенный срок, фактически подменяя конкурс [1]. Судебная практика здесь неоднозначна, если одни суды признают такие действия законными, ссылаясь на необходимость обеспечения непрерывности работы аппарата, то другие (и эта позиция поддерживается доктриной) квалифицируют это как нарушение конституционного права граждан на равный доступ к муниципальной службе (ст. 32 Конституции РФ).

В-третьих, практика демонстрирует проблемы фиктивных конкурсов, когда процедура проводится лишь для видимости легитимности, а победитель predetermined. Выявление



таких фактов затруднено, однако прокурорский надзор и судебное обжалование действий конкурсной комиссии (например, при нарушении порядка опубликования извещения о проведении конкурса или не включении в состав комиссии независимых экспертов) позволяют отменять такие кадровые решения.

Исторический анализ показывает, что правовое регулирование замещения должностей муниципальной службы прошло путь от хаотичного кадрового обеспечения в 1990-е годы до создания детализированной, конкурсной, публично-правовой модели. Тем не менее, правоприменительная практика свидетельствует о наличии пробелов, позволяющих нивелировать гарантии равного доступа к муниципальной службе.

Для совершенствования правового регулирования и практики необходимо:

- законодательно ограничить предельные сроки замещения должностей муниципальной службы в порядке исполнения обязанностей не более чем 6 месяцами, после чего обязательным станет проведение конкурса;
- унифицировать на федеральном уровне критерии оценки кандидатов конкурсными комиссиями, исключив возможность применения субъективных (неформализуемых) показателей;
- расширить возможности цифрового мониторинга конкурсных процедур с целью автоматического выявления признаков фиктивных конкурсов и нарушения сроков их проведения.

Список литературы:

1. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2021. 816 с.
2. Ковалев В.И. Правовое регулирование муниципальной службы в РФ: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2022. № 4. С. 54-65.
3. Чаннов С.Е. Муниципальная служба в Российской Федерации: учебное пособие. М.: Юрайт, 2023. 285 с.

