Общность и различия в правовом регулировании государственной и муниципальной службы обусловлены тем, что, с одной стороны, муниципальная служба как атрибут и неотъемлемая часть местного самоуправления отделена от органов государственной власти, и поэтому данный вид службы не зависит от службы государственной. С другой стороны, отсутствие однозначной границы между местным самоуправлением и государством потенциально обусловливает достаточно тесные связи между двумя видами службы.

Государственная и муниципальная служба: единство и различие правовых подходов



Елена КИРЕЕВА – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации и одноименной целевой Федеральной программе, рассчитанной на срок до 2006 – 2007 гг., обозначена необходимость эффективного взаимодействия государственной службы субъекта Федерации с муниципальной службой в органах местного самоуправления [1]. По оценкам экспертов, самая сложная проблема заключается в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации в сфере организации государственной службы и обеспечения ее взаимодействия с муниципальной службой [2].

Первый из принятых в рамках реформы Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ) в числе принципов построения и функционирования этой системы (ч. 1 ст. 3) называет взаимосвязь государственной и муниципальной службы, что обеспечивает единство правовых подходов. По мнению ведущих специалистов в области муниципального права, этот принцип обусловлен единством правовой природы данных видов служебной деятельности, направленных на реализацию полномочий органов публичной власти [3].

В законах, посвященных регулированию государственной и муници-

пальной службы, принцип их взаимосвязи также нашел свое закрепление. Так, в ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29 марта 2008 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) определена взаимосвязь гражданской и муниципальной службы, соответствующие положения установлены в ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ).

Однако если взгляды федерального законодателя на уровне общих принципов и концептуальных подходов единодушны, то в практическом их воплощении позиции относительно государственной и муниципальной службы расходятся. Прежде всего это касается самих понятий и отраслевых приоритетов в правовом регулировании общественных отношений на государственной и муниципальной службе.

В законодательстве РФ термин «государственная служба Российской Федерации» определяется как профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее – лица, замещающие государственные должности Российской Федерации); лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации. Определяя соотношение отраслевых норм в правовом регулировании отношений на государственной гражданской службе, ст. 73 Федерального закона № 79-ФЗ устанавливает, что федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной данным Федеральным законом.

В законодательстве РФ понятие муниципальной службы появилось относительно недавно. В ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (в ред. 21 июля 2005 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что муниципальная служба – профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Определенное влияние на формирование понятия «муниципальная служба» оказали и принятые в рамках СНГ правовые акты, в частности утвержденный в Санкт-Петербурге 6 декабря 1997 г. Постановлением 10-17 на 10-ом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления»

[4]. В ст. 24 этого закона говорится, что под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность на постоянной основе по обеспечению полномочий органов местного самоуправления и его выборных должностных лиц, а также профессиональная деятельность на постоянной основе должностных лиц местного самоуправления, не являющихся выборными.

Специальные законы о муниципальной службе закрепляют данное понятие. В Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ (ред. от 25 июля 2002 г.) «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» она определяется как профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной». Федеральный закон № 25-ФЗ гласит, что «муниципальная служба — профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)».

Изданные до реформы 2007 г. законодательные акты субъектов РФ могли конкретизировать понятие «муниципальная служба». Так, в ч. 1 ст. 1 Закона Калининградской области от 7 марта 1996 г. № 43 (ред. от 16 июня 2006 г.) «Об основах муниципальной службы в Калининградской области» отмечается, что муниципальная служба — профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставами муниципальных образований, финансируемых из средств местного бюджета и наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Таким образом, в результате развития законодательных подходов к понятиям «государственная и муниципальная служба» законодатель избрал две различные позиции.

В первом случае мы наблюдаем формирование самостоятельного правового института в рамках административного или служебного права и зачастую отказ от норм трудового законодательства. Что касается регулирования муниципальной службы, то, хотя ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 25-ФЗ устанавливает, что на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом о муниципальной службе, поступление на муниципальную службу, условия ее прохождения, круг прав и обязанностей конкретного муниципального служащего оформляются трудовым договором, а не служебным контрактом, как того требует законодательство о государственной гражданской службе.

Федеральный закон № 79-ФЗ в силу конституционных положений совершенно обоснованно не включает муниципальную службу в систему государственной гражданской службы. Согласно ст. 2 Федерального закона № 58-ФЗ правовое регулирование государственной гражданской службы и муниципальной службы осуществляется раздельно.

Вместе с тем органы местного самоуправления являются органами публичной власти и хотя органы местного самоуправления организационно отделены от органов государственной власти, функционально они с ними связаны самым непосредственным образом. По этой причине

государственная гражданская и муниципальная служба базируются в части правового регулирования на общих принципах и основаниях, исходя из которых они получают нормативное закрепление [5].

Более того, некоторые авторы считают нецелесообразным разделение государственной и муниципальной службы [6]. В обоснование этой позиции приводятся следующие факты: время работы в органах муниципальной власти зачисляется в стаж для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством о государственной службе; принцип автономности местного самоуправления требует формирования собственной системы льгот и гарантий; единообразное исчисление стажа на государственной и муниципальной службе; равные пенсионные права служащих.

Законодательно данная проблема решается следующим образом. Федеральными законами о государственной гражданской службе и о муниципальной службе в части обеспечения реализации принципа взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы установлены такие гарантии: учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих; соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца (п. 4-6 ст. 7 Федерального закона № 79-ФЗ; п. 4-6 ст. 5 Федерального закона № 25-ФЗ).

Реализация данных гарантий подтверждается в деятельности судебных органов, в частности, в Постановлении Конституционного суда РФ от 16 июля 2007 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности п. 9 и 10 ст. 7 Закона Нижегородской области “О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области” в связи с жалобой гражданина Н.Д. Пирожкова» [7]. Комиссия Законодательного собрания и правительства Нижегородской области по назначению пенсии за выслугу лет не засчитала в стаж муниципальной службы гражданина Н.Д. Пирожкова, замещавшего различные муниципальные должности муниципальной службы в Нижегородской области и в октябре 2005 г. уволившегося в связи с выходом на пенсию по возрасту, периоды работы с 1977 г. по 1991 г. на территории Туркменской ССР в партийных органах и в органах государственной власти и управления и в связи с отсутствием требуемого 15-летнего стажа отказала ему в назначении пенсии за выслугу лет.

Конституционным судом РФ п. 9 и 10 ст. 7 Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области» были признаны не соответствующими Конституции РФ, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 39 (части 1 и 2). Поскольку данные нормы, закрепляя право государственных гражданских служащих области (муниципальных служащих в Нижегородской области) на включение в стаж

государственной гражданской службы (муниципальной службы), дающий право на назначение пенсии за выслугу лет, периодов замещения соответствующих должностей в органах государственной власти и управления на территории РСФСР до 31 января 1991 г., а также в крайкомах, обкомах, окружкомах, райкомах, горкомах партии и их аппаратах до 14 марта 1990 г. на территории РСФСР, не допускают зачет в этот стаж периодов трудовой деятельности в органах государственной власти и управления, а также партийных органах и их аппаратах в других союзных республиках бывшего СССР.

Пределы вхождения муниципальной службы в единую систему исполнительной власти еще окончательно не определены, но в концептуальном плане сложилось понимание того, что органичное соединение этих двух разновидностей публичной службы не только возможно, но и во многом целесообразно [8].

В отдельных субъектах Федерации уже предприняты меры, которые позволяют не только обеспечить взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы, но и дают импульс для дальнейшего развития системных связей между ними. В частности, в Московской области создано Управление государственной и муниципальной службы Московской области. В ст. 1 Постановления губернатора Московской области от 18 октября 2007 г. № 150-ПГ «Об утверждении положения, структуры и штатной численности Управления государственной и муниципальной службы Московской области» указано, что Управление является государственным органом Московской области, осуществляющим полномочия и функции по управлению государственной гражданской службой Московской области, а также по обеспечению взаимосвязи государственной гражданской службы Московской области и муниципальной службы в Московской области.

Литература

1. Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)"» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 47. Ст. 4664; Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. «О продлении срока реализации Федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы) на 2006 – 2007 годы"» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 51. Ст. 5514.
2. *Буравлев Ю.М.* Конституционно-правовые основы государственной службы и целесообразность ее интеграции с муниципальной службой // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.
3. *Мокрый В.С.* Развитие федерального законодательства о муниципальной службе// Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 2.
4. Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 16. С.349-387.
5. *Ноздрачев А.Ф.* Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12; 2006. № 1, 2.
6. *Кулшков В.В.* Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность // Государство и право. 2000. № 11. С.16.
7. Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3990.
8. *Буравлев Ю.М.* Конституционно-правовые основы государственной службы и целесообразность ее интеграции с муниципальной службой // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.