DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_53

О ПРИНЦИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КАРЕВ Дмитрий Александрович,
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории права и философии,
Самарский государственный экономический университет.
E-mail: kdmitry07@mail.ru;
КОРОБОВА Александра Петровна,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории права и философии,
Самарский государственный экономический университет.
E-mail: a.p.korobova@inbox.ru

Краткая аннотация: *в данной статье проанализирован принцип взаимодействия государственной гражданской службы, с одной стороны, и муниципальной службы – с другой. Раскрываются понятия единства и соотносительности муниципальной и государственной службы. А также рассмотрен вопрос о нормативной редукции указанного принципа в контексте соотносительности данных разновидностей деятельности.*

Abstract: *this article analyzes the principle of interaction between the state civil service, on the one hand, and the municipal service, on the other. The concepts of unity and correlation of municipal and state service are revealed. The question of the normative reduction of this principle in the context of the correlation of these types of activities is also considered.*

Ключевые слова: *муниципальная служба, государственная гражданская служба, принципы права, принципы муниципального права, принцип взаимодействия.*

Keywords: *municipal service, state civil service, principles of law, principles of municipal law, principle of interaction.*

Важнейшим основополагающим началом муниципальной службы, пусть и не нашедшим отражения в действующем законодательстве, служит принцип взаимодействия двух видов службы: государственной гражданской и муниципальной. Он основан, прежде всего, на признании того факта, что основные права и обязанности служащих, осуществляющих как одну, так и другую деятельность, предмет их труда, а также его характер во многом сходны. В принципе взаимосвязи муниципальной и государственной гражданской службы находят свое отражение также общие идеи компетентности и профессионализма служащих, их внепартийности и ответственности [5].

Государственная и муниципальная службы ни в коей мере не дублируют одна другую, не соотносятся между собой как целое и его часть. Однако трудно не заметить, что они обладают сходной природой. Так, под государственной и муниципальной службой обычно понимают профессионально осуществляемую публичную деятельность, субъекты которой наделены в связи с этим значительными полномочиями в сфере осуществления властных управленческих функций. Однако государственная гражданская и муниципальная службы обладают не только одинаковой природой, но и целым рядом общих характерных признаков. В частности, в основе и той, и другой лежат похожие принципы организации и деятельности основных институтов [2].

Таким образом принцип взаимосвязи и взаимодействия государственной гражданской и муниципальной службы вытекает из действующего законодательства и является тем началом, которое лежит в основе организации и деятельности муниципальных органов. Сказанное подтверждается и практикой реализации законодательства о муниципальной службе: вся система муниципальных органов выстроена с учетом названного принципа таким образом, чтобы в известных пределах, обозначенных действующим законодательством, иметь черты сходства с системой органов государственной гражданской службы.

Законодателем упоминаются те средства права, которыми достигается единообразие и взаимосвязь государственной и муниципальной службы:

- единые требования квалификационного соответствия, на которых строится порядок замещения должностей обеих разновидностей службы;
- единые ограничения для служащих государственной и муниципальной службы, касающиеся порядка ее прохождения;
- единые требования, лежащие в основе профессиональной подготовки служащих;
- единые принципы исчисления стажа работников государственной и муниципальной службы;
- соотносимость принципов оплаты труда, гарантий социального и государственного пенсионного обеспечения служащих – как государственных, так и муниципальных органов.

Итак, с одной стороны, рассматриваемый принцип находит свое отражение в действующем законодательстве, имеет свою нормативную редукцию, с другой стороны, воплощается в фактическом построении системы муниципальной службы в России.

Законодатель раскрывает содержание этого принципа через термины «единство» и «соотносительность» (ст. 5 ФЗ РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации»). Использование подобной терминологии порождает закономерные вопросы. Во-первых, оба этих термина нуждаются в уточнении: что именно следует понимать под единством и соотносительностью? Во-вторых, на какой конкретно круг отношений может распространяться принцип единства, а на какой – принцип соотносительности? Наконец, если идет речь о единстве – должно ли оно толковаться как абсолютное? Вопросы, которые не предполагают скороспелых и однозначных ответов. Думается, что в основе их решения должны лежать два основных принципа. Первый. Вопрос о единстве государственной и муниципальной службы целесообразно рассматривать на уровне конституционно-правового регулирования (это касается, например, правового регулирования

статуса государственных и муниципальных служащих). Второе. О соотносительности государственной и муниципальной службы уместно вести речь на том уровне, на котором может проявляться специфика местного самоуправления с учетом их конкретных, в частности, финансовых возможностей (например, в вопросах оплаты труда муниципальных служащих) [1].

Конечно же, единство двух видов службы вовсе не означает идентичности правового регулирования определенных отношений. Так, как уже упоминалось выше, законодатель исходит из единства основополагающих требований квалификационного соответствия государственных и муниципальных служащих. Из контекста рассматриваемой статьи Федерального закона нетрудно усмотреть тот факт, что речь в ней идет лишь о каких-то базовых совпадающих требованиях, их минимальном стандартном наборе, а вовсе не обо всех требованиях подобного рода [4]. К таковым относятся требования: профессиональное образование; специализация; квалификация; стаж работы [7].

Указанные требования вытекают из принципа профессионализма государственных и муниципальных служащих как одного из важнейших начал осуществления деятельности управленческого аппарата.

Сказанное позволяет заключить, что нормативная редукция обсуждаемого принципа единообразия требований квалификационного соответствия государственных и муниципальных служащих предполагает по сути два базовых требований: относительно уровня их профессионализма, во-первых, и компетенции, во-вторых. Что же касается замещения конкретной должности, то тут уже требования могут существенных образом дифференцироваться в зависимости от тех знаний и умений, которые для этого требуются. Что, в общем-то, понятно и обосновано. Если развивать эту мысль далее, то стоит отметить, что дальнейшая унификация требований квалификационного соответствия государственных и муниципальных служащих, ее более широкое распространение не просто не целесообразно, но и едва ли возможно.

При этом имеют место случаи, в которых законодатель допускает необоснованные различия, хотя и носящие во многом формальный характер. Рассмотрим в качестве примера отношения, касающиеся утраты доверия нанимателя к государственному служащему по такому основанию, как несоблюдение ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции. На первый взгляд, законодательство о муниципальной службе не закрепляет подобного ограничения, но при более пристальном рассмотрении данного вопроса мы обнаруживаем аналогичное правило о том, что служащий, уволенный по мотиву утраты доверия, не может занимать должность на муниципальной службе. Таким образом, в данном случае, казалось бы, идет речь о специфике, однако за этой спецификой фактически скрывается однотипность законодательного решения вопроса применительно к сходным ситуациям.

Однако встречаются и не столь очевидные случаи. Так, лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации либо обладающие гражданством другого государства, за оговоренным законодателем исключением (случаи, предусмотренные международными обязательствами страны) не могут замещать должности госслужбы. Применительно же к муниципальной службе вопрос с допуском решается иначе – более жестко. Так, в части занятия должностей муниципальной службы лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации, законодатель сохраняет свою позицию: это запрещено. Но кроме того он налагает запрет и на пребывание на должностях муниципальной службы тех лиц, которые имеют документ, подтверждающий право гражданина постоянно проживать на территории иностранного государства, например, вид на жительство. Это правило распространяется на те случаи, когда отсутствует соответствующее соглашение между Российской Федерацией и иностранным государством, которое предусматривало бы право гражданина замещать должности муниципальной службы в нашей стране. Нам видится допустимым установление такого ограничения, т.к. указанное лицо может быть уже в большей степени лояльным к этому государству, а не к нашей стране, в связи с чем занятие им публичной деятельностью едва ли допустимо. О чем все это говорит? О необходимости приведения к единому знаменателю законодательного решения о муниципальной и государственной гражданской службе.

Существенные различия касаются законодательного решения вопроса о допуске к должностям государственной и муниципальной службы лиц, в отношении которых состоялся вступивший в силу приговор суда. Рассмотрим сначала то, как решается этот вопрос применительно к государственной гражданской службе. В законе предусмотрено два основания, когда пребывание на ней по соответствующему мотиву запрещено: во-первых, при наличии факта осуждения гражданина к наказанию и, во-вторых, при наличии у гражданина судимости, которая не снята и не погашена в установленном порядке.

Таким образом, запрет в данном случае законодатель связывает с наличием судимости [9].

Разумеется, норма распространяется и на случаи, когда гражданин уже замещает должность на муниципальной службе. Законодатель решает этот вопрос однозначно.

В то же время в п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» запрет связан уже не столько с наличием судимости у муниципального служащего, сколько с отбыванием такого наказания, которое исключает возможность исполнения им своих должностных полномочий. Иначе говоря, вынесение приговора, не связанного с реальным лишением свободы, не становится препятствием для продолжения муниципально-служебных отношений.

По нашему мнению, подобный подход вызывает серьезную критику, ибо мы имеем дело фактически с двойным стан-

дартом. Очевидно, что муниципальные служащие, как и госслужащие, должны отличаться безупречным поведением, не совершать противозаконных поступков и не нарушать правопорядок [8].

Вследствие чего законодатель должен унифицировать решение этого вопроса. Для этого предлагается п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» изложить следующим образом: «осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости».

Рассматривая вопрос о соотношении этих двух видов властной деятельности стоит обратить внимание на реализацию принципа взаимодействия государственной и муниципальной служб. В первую очередь, раскрыть понятие соотносительности. Согласно «Словарю русского языка», оно толкуется в значении «находиться в соотношении с чем-либо» или, по-другому, как установление определенного соотношения между какими-либо объектами [6]. В законодательстве о муниципальной службе мы видим соотношение основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих; основные условия пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца. Можно утверждать, что в данном случае говорится только о соотносительности основных элементов, хотя полная структура может отличаться, например, оплата труда, государственных и муниципальных служащих.

Касательно решения вопроса о соотносительности пенсионного обеспечения в отношении муниципальных служащих, закрепляется положение, согласно которому определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Российской Федерации. Наряду с этим максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер пенсии государственного служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. По всей видимости, соотносительность определяется в данном случае лишь как соотношение в меньшую сторону. Мы считаем данный подход не совсем справедливым, потому что при установлении соотношений должностей, позволяет определять размер пенсий муниципальных служащих только в меньшую сторону. В результате получается, что пенсия муниципального служащего может оказаться в 2 раза меньше пенсии государственного служащего. В данном случае было бы справедливо установление как верхнего, так и нижнего предела размера пенсии.

Схожая ситуация проявляется и в соотносительности условий оплаты труда. Законодатель не выдвигает особых требований к соотносительности оплаты труда служащих. Безусловно, на уровне субъектов Российской Федерации предпринимаются попытки о соотносительности, однако единого подхода нет. В юридической литературе используются две законодательные модели установления размеров оплаты труда муниципальных служащих. Нам видится это подход весьма интересным. Он заключается в разработке законодательных актов субъектов РФ, устанавливающих примерные размеры должностных окладов муниципальных служащих, а не предельные нормативы в отношении дотационных муниципальных образований, как это было установлено ныне отмененной ч. 3 ст. 22 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а так же в случае установления размера должностного оклада муниципальных служащих в кратном отношении к должностным окладам государственных гражданских служащих субъекта РФ [3].

В современной действительности вопрос о реализации принципа взаимосвязи муниципальной и государственной гражданской службы является актуальным. Данный принцип обусловлен единством правовой природы данных видов служебной деятельности, которые ориентированы на реализацию компетенции органов публичной власти. Так как муниципальная служба должна основываться, функционировать и иметь схожие черты с государственной гражданской службой Российской Федерации. Необходимо обеспечение эффективного построения данных видов служб на основе единства и соотносительности. В следствии чего требуется приведение в соответствие законодательства муниципальной службы и государственной гражданской службы.

Таким образом хотелось бы отметить, что данное исследование показывает, что принцип взаимосвязи муниципальной и государственной гражданской службы в настоящее время реализован не в полном объеме, в следствии различия этих двух видов публичной власти.

Библиография:

1. Велиева Д.С. Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [2005].
2. Еремян В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2006. № 5. С. 64.
3. Киреева Е.Ю. О некоторых проблемах в регулировании вопросов денежного содержания муниципальных служащих // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 45-47.
4. Киреева Е.Ю. Проблемы реализации принципа взаимосвязи государственной и муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. 2008. №3. С.30.
5. Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. С. 31.
6. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М., 1992.
7. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: учебник / под общ.ред. И.Н.Барцица, М., 2007. С. 145.
8. Саломатин А.А. Ключевые вопросы реализации принципа равенства при прохождении муниципальной службы // Административное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 55.
9. Чаннов С.Е. Ограничение допуска к государственной и муниципальной службе лиц с криминальным прошлым // Законность. 2010. № 1. С. 49-53.