

ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ТРУДАХ РОССИЙСКИХ УЧЁНЫХ-ПРАВОВЕДОВ

Непомнящих А.А. ©

Студент, Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова

Научный руководитель: Сергеев Д.Б.,

доцент, кандидат юридических наук

Аннотация

В статье исследуются взгляды российских правоведов на природу и значение муниципальной службы, её связи с другими видами публичной службы, предложения учёных по возможному изменению законодательства, регулирующего отношения, складывающиеся в этой области.

Ключевые слова: публичная служба, муниципальная служба, государственная гражданская служба, служащий.

Keywords: publicservice, municipal official, state service, employee.

Эффективное государственное и муниципальное управление необходимо каждому государству. Муниципальное право является одной из важнейших отраслей в российском законодательстве. Муниципальная служба – важный институт, входящий в состав вышеуказанной отрасли права, уровень продуктивности работы муниципальных служащих напрямую зависит от состояния нормативно-правовой базы, регулирующей отношения, возникающие при поступлении и прохождении данного вида службы. По настоящее время исследователи видят некоторые недоработки в законодательстве, регламентирующем указанную сферу отношений: пробелы, противоречия законов субъектов законам Российской Федерации.

Очевидно, что институт муниципальной службы является одним из важнейших в отрасли муниципального права. Муниципальная служба должна регулироваться специальными правовыми актами ввиду её организационной обособленности и некоторого отличия от обычных трудовых отношений. Касательно различных аспектов муниципальной службы имеется довольно большая доктринальная база, сформированная отечественными учеными.

Итак, что же такое муниципальная служба? Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» даёт следующее её определение: «Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)». Законы субъектов Российской Федерации обычно воспроизводят данное положение в своих законах о некоторых вопросах, касающихся муниципальной службы (например, Закон Республики Хакасия от 6 июля 2007 г. «О муниципальной службе в Республике Хакасия» № 39-ЗРХ, Закон Иркутской области от 15 октября 2007 г. «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» № 88-ОЗ) или же не дают понятия муниципальной службы вообще (Закон Красноярского края от 24 апреля 2008 г. «Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае» № 5-1565, Закон Кемеровской области от 20 июня 2007 г. «О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы» № 103-ОЗ).

Тем не менее, исследователи часто не соглашаются с точностью данного определения. Например, Т. З. Алиев считает, что дальнейшее совершенствование законодательства о

муниципальной службе неизбежно и следует при определении понятия муниципальной службы обратиться к мнению О. Е. Кутафина и В. И. Фадеева: «Под муниципальной службой следует понимать профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий муниципального образования, а также полномочий органов муниципального образования и лиц, замещающих муниципальные должности муниципального образования»[1, 13].

Е. Ю. Киреева же сформировала своё определение муниципальной службы, уточнив субъектный состав возможных участников отношений, возникающих в связи с поступлением на муниципальную службу: «Под муниципальной службой следует понимать профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств – участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы по обеспечению исполнения полномочий органов местного самоуправления, а также лиц, замещающих муниципальные должности»[7,12].

После принятия Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», которое связывается как с изменениями, внесенными Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, и, в связи с этим, несоответствия существующим реалиям Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», а также с реформированием института государственной гражданской службы исследователи говорили о том, что преобразованный институт муниципальной службы будет ещё не единожды реформирован и изменен [1, 13; 2, 12]. Изменению института муниципальной службы в большой степени способствуют и изменяющиеся нормы административного, трудового, конституционного отраслей права. Несмотря на то, что институт муниципальной службы будет ещё не единожды изменен, вполне справедливо будет утверждать, что основные его составляющие были сформированы в результате муниципальной реформы 2003-2008 гг. (как результат – принятие ФЗ «О муниципальной службе в РФ» и законов субъектов о некоторых особенностях муниципальной службы в конкретном регионе), сформировано современное понимание института в нормативно-правовом смысле, необходимом для регламентации деятельности в пределах института муниципальной службы на практике.

Довольно много внимания исследователи уделяют сходству и различиям муниципальной службы и государственной гражданской службе. Муниципальная служба (как и государственная) является одним из видов публичной службы в Российской Федерации. Отметим, что понятие «публичная служба» законодательно не закреплено, однако в научных кругах поддерживается введение легального определения данного понятия. В этом направлении высказываются точки зрения даже о единстве институтов государственной и муниципальной службы [3, 10]. В своих исследованиях некоторые учёные даже высказывали мнения, что возможно соединение законодательства о государственной и муниципальной службе [5, 175]. Однако такой вывод представляется слишком категоричным, так как даже в статье 12 Конституции Российской Федерации закрепляется положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти РФ, исходя из чего, и соответствующие институты службы должны быть разграничены.

Среди сходств институтов муниципальной и государственной гражданской службы, помимо того, что они оба являются институтами публичного права, обычно называются:

1. Сходство квалификационных требований как к претендентам на должность государственного гражданского служащего, так и лицам, нанимаемым на должность муниципального служащего;

2. Базовые принципы, определяющие функционирование данных институтов власти весьма похожи;

3. Сходство правовых статусов как муниципального, так и государственного гражданского служащего, социальных гарантий и принципов оплаты труда[6, 20; 4, 192].

Также отмечается такая общая черта, как сходная классификация должностей, возможность получения классного чина; в то же время по процедуре присвоения чина эти институты различны.

Среди отличительных черт государственной гражданской и муниципальной службы называются:

1. Различные задачи, решаемые при прохождении муниципальной службы (решение вопросов, отнесенных к компетенции муниципальных служащих) и государственной гражданской службы (решение вопросов в области государственного управления);

2. Нанимателем государственного гражданского служащего является Российская Федерация или её субъект, в связи с чем он осуществляет свою деятельность от их имени, муниципальный же служащий нанимается муниципальным образованием, представляя которое, он и осуществляет свою деятельность;

3. Полномочия государственного гражданского служащего и муниципального служащего, конечно же, различны, определены теми вопросами, которые они должны решать;

4. Государственный гражданский служащий занимает должность на основе заключаемого служебного контракта, с муниципальным же служащим заключается трудовой договор.

В научной литературе отмечается, что заключаемый бессрочный трудовой договор обеспечивает долгосрочное осуществление муниципальным служащим своих обязанностей. Благодаря этому возрастает профессионализм муниципальных служащих в целом[8, 308]. В то же время отмечается некоторая неопределенность касательно вопроса осуществления муниципальным образованием роли работодателя для муниципального служащего. Вопросы местного значения носят ограниченный характер, не включая непосредственных полномочий, осуществляемых в сфере трудовых отношений, однако в ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» на одном ряду используются понятия «представитель нанимателя» и «работодатель», что является не совсем удачным[2, 95].

1. Существуют различия в источниках финансирования государственной и муниципальной службы. На практике возникают ситуации, при которых органы местного самоуправления не могут реализовать возложенные на них обязанности (делегированные) из-за недостатка финансовых средств;

2. Регулирование муниципальной службы осуществляется правовыми актами не только уровня федерации и субъектов (как у государственной гражданской службы), но также муниципальными правовыми актами, при чем в некоторых случаях отношения регулируются только ими (то есть правовая регламентация здесь имеет 3 уровня). Данная система регулирования представляется удачной, так как соответствует положениям Конституции о самостоятельности местного самоуправления; вряд ли на федеральном уровне возможно единообразное установление всех аспектов института муниципальной службы, как для большого города федерального значения, так и для маленького поселения в 500 человек. И всё же трёхуровневая регламентация имеет недостатки. Иногда встречаются противоречия в положениях федерального законодательства, законодательства субъектов и муниципальных правовых актах [9,14].

Таким образом, несмотря на различия, существующие между государственной гражданской и муниципальной службой, они имеют и много общего. В научных кругах существует мнение, что стоит сформировать некую законодательную базу, которая служила бы общей для государственной гражданской и муниципальной службы.

Подведем некоторые итоги. Муниципальная служба является комплексным правовым институтом отрасли муниципального права, на формирование которого влияют нормы конституционного, трудового, административного и иных отраслей права. Для Российской Федерации, как и любого другого государства, стремящегося к демократизации

общественных отношений, институт муниципальной службы является одним из важнейших, обеспечивает большую возможность участия людей в решении вопросов местного значения, способствует формированию из муниципальных служащих настоящих профессионалов сферы управления, которые смогут занимать иные должности, в том числе федерального уровня, весьма качественно выполняя стоящие задачи. В настоящее время имеются некоторые недостатки в области правового регулирования муниципальной службы, сложности с подбором кадров, порой противоречия положений правовых актов разного уровня, в связи с чем в трудах учёных-правоведов высказываются предположения по возможным путям решения подобных коллизий. Муниципальная служба имеет общие черты с государственной гражданской службой, однако необходимость разделения данных видов службы устоялась как в правовых актах, так и в доктрине. Несмотря на существующие различия, муниципальная и государственная гражданская служба тесно связаны; проведение успешной государственной политики, наиболее полное обеспечение интересов населения напрямую связано с действием служащих данных видов службы на практике.

Литература

1. Алиев, Т. З. Проблемы правового регулирования отношений в сфере организации муниципальной службы в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 /М., 2010. - 28 с.
2. Андриченко Л. В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал российского права. - 2008. - № 7. - С. 12-22.
3. Бондаренко, Э.Н. Муниципальное образование как субъект трудовых правоотношений // Журнал российского права. - 2013. - № 11. – с. 93-97.
4. Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России // Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2007 г. -119 с.
5. Буянова В. В., Заякина Д. А. Государственная гражданская служба и муниципальная служба: отличительные черты и особенности // Наука, образование и инновации: сборник статей международной научно-практической конференции. - Уфа, 2016. - С. 191-192.
6. Казаков С.А. Место муниципальной службы в системе государственно-служебных отношений: история и современность // Правовая политика и правовая жизнь. - 2001. - № 1. - С. 173-181.
7. Киреева Е. Ю. Муниципальная служба в условиях реформы государственного управления: вопросы методологии и практики: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / М., 2010. –54 с.
8. Огородников В. И., Барбаков Г. О. Муниципальная служба как вид публичной службы // Вузовская наука: теоретико-методологические проблемы подготовки специалистов в области экономики, менеджмента и права: Материалы Международного научного семинара. – Тюмень, 2013. - С. 265-271.
9. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма; Инфра-М, 2010. С. 308.
10. Санаев А. С. Пределы правового регулирования муниципальной службы законами субъектов Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. - 2008. - № 4. – с. 12-17.
11. Парунина Л. Д. Муниципальная служба: к проблеме становления профессии // Вестник Уральского федерального университета. Серия 3: Общественные науки. – Екатеринбург: Изд-во Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2010. - № 4. – с. 37-45.