

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Interpretation of separate key concepts of municipal service

Muravchenko, Viktor

2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/67480/>
MPRA Paper No. 67480, posted 28 Oct 2015 15:11 UTC

ТОЛКОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ КЛЮЧЕВЫХ ПОНЯТИЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Муравченко В.Б

Омский государственный педагогический университет

INTERPRETATION OF SEPARATE KEY CONCEPTS OF MUNICIPAL SERVICE

Muravchenko V.B.

Omsk state pedagogical university

Аннотация: В статье рассматриваются основные понятия муниципальной службы: «муниципальная служба», «муниципальный служащий», «муниципальная должность». Дано общее представление об определении этих понятий, пределов полномочий на основании обобщении его использования в законодательстве субъектов Российской Федерации, а также в науках государственного и муниципального права.

Ключевые слова: муниципальная служба, муниципальный служащий, муниципальная должность, негосударственная служба, признаки муниципальной службы, задачи муниципальной службы, принципы муниципальной службы.

Abstract: In article the basic concepts of municipal service are considered: "municipal service", "the municipal employee", "a municipal position". It is adumbrated about definition of these concepts, limits of powers on the basis synthesis of its use in the legislation of subjects of the Russian Federation, and also in sciences of the state and municipal law.

Keywords: municipal service, municipal employee, municipal position, non-state service, signs of municipal service, task of municipal service, principles of municipal service.

Изучению этих понятий посвящено большое количество исследований, ограничимся основными соображениями по этому вопросу в объеме, необходимом и достаточном для анализа законодательства субъектов Российской Федерации о муниципальной службе.

Учитывая вышеизложенное, попытаемся дать общее представление об определении понятий предмета «муниципальной службы», «муниципальный служащий» и «муниципальная должность» их пределов полномочий на основании обобщении его использования в законодательстве субъектов Российской Федерации, а также в науках государственного и муниципального права.

Служба негосударственная многообразна и становится все более объемной. В этой связи следует выделить, прежде всего, службу муниципальную, которая вслед за государственной службой призвана обеспечить практическую деятельность органов местного самоуправления. В.М. Манохин признает, что муниципальная служба несет на себе все те признаки, свойства, которые присущи службе вообще и каждому ее виду в отдельности [1].

Однако муниципальная служба наделена также такими признаками, которые отличают ее от других видов службы. В этой связи, на наш взгляд, Ю.Н. Стариков наиболее правильно выделил следующие признаки муниципальной службы:

- это особый вид публичной службы, т.е. в органах местной публичной власти;
- это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования); муниципальные служащие – это лица, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления;
- это деятельность по исполнению полномочий этих органов, то есть деятельность, находящаяся в подчинении муниципального образования;

- это деятельность муниципальных служащих и выборных должностных лиц.

Тем самым Ю.Н. Стариков рассматривает муниципальную службу как профессиональную деятельность служащих на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий [2].

В соответствии с п. 2. ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] служба в органах местного самоуправления определяется как муниципальная, которую нужно понимать как профессиональную деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Однако, согласно Федеральному закону от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [4] только та профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной, относится к муниципальной службе (ст. 2).

Чтобы выяснить, какие аспекты объединены понятием муниципальной службы и чем государственная служба отличается от муниципальной службы необходимо выделить ряд ключевых особенностей последней.

Соотношение органов государственной и муниципальной власти проявляется в соотношении государственной и муниципальной службы, для которых характерно существование как общих норм, требований и черт, так и принципиальных различий.

Современное российское законодательство о государственной и муниципальной службе и нормативные акты в известной мере носят общий для них характер. Прежде всего, эти два вида службы направлены на решение общегосударственных задач: обеспечение прав и свобод человека и гражданина, исполнение Конституции РФ и законов – федеральных и субъектов Федерации, правовых актов органов и должностных лиц. В отношении задач и целей муниципальной служба является прямым продолжением государственной, но не в государственно-территориальном масштабе, а на территории муниципального образования.

В соответствии с федеральными законами оба вида публичной службы осуществляется на профессиональной основе в целях выполнения специфических задач каждой из них. Как отмечает Ю.Н. Стариков, «государственная и муниципальная (или, точнее, публичная) служба объединяют всех работающих лиц – сотрудников органов публичной власти, т.е. работающих на профессиональной основе и выполняющих задачи этих органов (например, государственных органов или органов местного самоуправления)» [5].

Кроме того, государственную и муниципальную службу как правовые институты объединяют следующие принципы:

- доступность службы для граждан Российской Федерации. Данное правило распространяется на оба вида служб. Это диктуется конституционным положением о формировании демократического общества, о равенстве прав и свобод человека и гражданина.

- соблюдение обеспечения охраны прав, свобод и законных интересов граждан в общении с другими лицами в рамках должностной инструкции.

- обеспечение законности и дисциплины в соответствии с требованиями и нормами государства. Верховенство Конституции РФ и федеральных законов при исполнении служащими должностных обязанностей.

- служение государству – основное требование к служебной деятельности, которое призвано обеспечить общее верховенства закона.

- гласность – доступность для граждан сведений и документов в сфере службы, кроме тех, которые составляют государственную тайну.

- профессионализм и компетентность – как обязательное требование к лицам, занимающим служебную должность.

- правовая и социальная защищенность службы и служащих, охрана их чести и достоинства, ответственность за посягательства на служебную деятельность.
- внепартийность государственной и муниципальной служб.

Кроме общих принципов муниципальную и государственную службу объединяет ряд иных норм. Так, согласно федеральным законам, государственным и муниципальным служащим запрещено: заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; быть депутатом законодательного (представительного) органа любого уровня власти; заниматься предпринимательской деятельностью; состоять членом органа управления коммерческой организации; использовать в неслужебных целях средства материально – технического, финансового и информационного обеспечения; получать гонорары за публикации и выступления в качестве служащего, получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с выполнением должностных обязанностей; принимать участие в забастовках; использовать свое служебное положение в интересах политических партий. Служащие обоих видов служб обязаны на время прохождения службы передавать в доверительное управление принадлежащие им пакеты акций в уставном капитале коммерческих организаций.

Много общего содержится в нормах ответственности, правах и социальных гарантиях. Так, у муниципальных и государственных служащих равные нормы пенсионного обеспечения за выслугу лет, денежного содержания, ежегодно оплачиваемого отпуска, медицинского обслуживания, обязательного социального страхования, защиты служащего и членов его семьи от насилия и др.

Наряду с этим муниципальной и государственной службами имеются существенные различия. В первую очередь, они касаются уровня осуществления власти и управленческих функций. В то время как государственная служба охватывает общегосударственный уровень и уровень субъектов Федерации, муниципальная служба осуществляется в рамках отдельных территорий и муниципальных образований. Принципиально различными являются организационные структуры. Если для государственной службы – это государственный орган, то для муниципальной – орган местного самоуправления.

Есть различия в целях и задачах, осуществляемых государственной и муниципальной службами. Задачей муниципальной службы является продолжение государственной службы, но не в государственно-территориальном масштабе, а на территории муниципального образования, на которой действует орган местного самоуправления, обеспечивающий самостоятельность решения населением местного значения.

Функционирование государственной и муниципальной службы регулируется собственными законами, в которых закрепляются условия и порядок данных служб. Муниципальную службу, например, регулируют такие федеральные законы, как Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», законы субъектов Федерации о местном самоуправлении и уставы муниципальных образований. Государственная же служба регулируется своими законами, принятыми только на уровнях Федерации и субъектов Федерации. Таким образом, муниципальная служба регулируется нормами закона трех уровней, а государственная – законами двух уровней.

Принципиальное различие существует между этими службами и в формировании их личного состава. Государственные органы не имеют права вмешиваться в решение кадровых вопросов муниципального уровня. В то время как формирование личного состава муниципальной службы – задача только органов местного самоуправления.

Каждый уровень службы имеет свои принципы построения, отражающие его особенности. В муниципальной службе в большей мере учитываются вопросы местного самоуправления, государственной – проблемы общегосударственного масштаба.

Существенные и принципиальное отличие между муниципальной и государственной службами имеются в вопросах кодификации должностей. В этом плане более совершенной является кодификация должностей государственной службы, где на общедофедеральном уровне проводится деление их на категории «А», «Б» и «В», при этом в Реестр государственных должностей государственной службы согласно закону включаются только государственные должности категории «Б» и «В», классифицированные по группам. Должности категории «А» на уровне федерального законодательства к сфере государственной службы не относятся. Такая определенность позволяет избежать разночтений в вопросах отнесения к государственной службе той или иной государственной должности. В муниципальной службе такой ясности на уровне федерального законодательства нет. Решение данного вопроса осуществляется в уставах местных образований в соответствии с законами субъектов Федерации, которыми утверждаются и реестры муниципальных должностей, действующие на территориях соответствующих субъектов Федерации. Подобная ситуация на практике приводит к неоднозначности толкования вопросов о кодификации должностей муниципальной службы.

Все сказанное относится к деятельности лиц, осуществляющих как государственную, так и муниципальную службу. Объединенные родовыми понятием – публичная служба, муниципальные и государственные служащие могут претендовать на статусное соотношение, закрепленное в законодательстве. В ныне действующих федеральных законах об основах государственной и муниципальной службы содержится единственное соотношение, касающиеся стажа служащего, – стаж муниципальной службы приравнивается к стажу государственной службы. Но это далеко не достаточно.

Необходимы единая система чинов (квалификационных разрядов), номенклатура и иерархия (причем иерархичность публично-служебных отношений совсем не означает наличия состояния субординации между государственно-служебными и муниципально-служебными органами, под иерархией в данном случае понимается лишь построение системы должностей в зависимости от повышения их значимости) с перечнем соответствующих этим чинам должностей, содержащих, в свою очередь, перечень прав, обязанностей и ответственности, условий служебного роста. Это надо для того, чтобы переход служащего с одного вида службы на другой сопровождался гарантией замещения им определенных должностей с учетом прежней номенклатуры, обеспечивающей учет и сохранение наработанного опыта, полученных знаний, реализованных на прежних должностях способностей и склонностей.

Российский Табель о рангах содержал положения, которые обеспечивали организацию стройной, крепко цементированной системы государственной службы, в соответствии с которой, например, председатели и члены земских управ считались состоящими на государственной службе [6]. И в настоящее время необходимо ставить вопрос о разработке и принятии основ законодательства о публичной службе в России, которые в первую очередь должны содержать соотношения различных видов служб, и которые позволили бы говорить о создании в России унифицированной службы с находящимися на ней специально подготовленными и отобранными профессионалами в области публичного управления, способными выражать и реализовать публичный интерес в различных сферах публичной службы.

Муниципальная служба как вид публичной службы, имеющей свои особенности, формируется в России впервые. Естественно, на этом пути возникают определенные трудности. Одна из них – отсутствие системного подхода в организации муниципальной службы. Как положительный факт следует отметить норму Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», устанавливающую обязанности субъектов Федерации по разработке и утверждению реестров муниципальных должностей (ст. 8). Ранее, например в Воронежской области, эти реестры утверждались на местах. Но этого цементирующего элемента построения системы муниципальной

службы явно недостаточно. Необходимы разработка и принятие Единого примерного реестра муниципальных должностей, утвержденного Указом Президента или Постановлением Правительства Российской Федерации, с предусмотренной возможностью учета местных особенностей на уровне субъектов Федерации в пределах этого Реестра. Это позволило бы несколько ослабить вторую проблему – почти полную зависимость решения вопросов организации муниципальной службы от усмотрения субъектов Федерации. Норма ст. 22 Федерального закона, устанавливающая право муниципальных образований до принятия соответствующих законов субъектов Федерации самостоятельно регулировать вопросы муниципальной службы, может только усугубить ситуацию с ее формированием в связи с отсутствием профессионалов в этой сфере и каких-либо достаточных для практической работы методических материалов. Но даже решение субъектами Российской Федерации установленных Федеральным законом вопросов, в том числе по утверждению реестров муниципальных должностей, при недостаточности государственного внимания к единой государственной политике в области организации службы может повлечь ошибки в сфере идеологии и методологии муниципальной службы, которые рано или поздно придется исправлять, что, естественно, негативно скажется на функции управления общественными процессами, возможно в масштабе муниципального образования, а возможно, и в масштабе субъекта Российской Федерации, либо России в целом.

Субъекты Российской Федерации согласно пункту 1 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принимают свои законы о муниципальной службе, наряду с законом о государственной службе, чем не завершается регулирование муниципальной службы: каждое муниципальное образование принимает устав муниципального образования, в котором закрепляются условия и порядок организации муниципальной службы. Налицо, таким образом, местное локальное правовое регулирование муниципальной службы в системе местного самоуправления.

Поэтому в целях усиления системного характера муниципальной службы необходимо преодолеть разобщенность в толковании отдельных ключевых понятий муниципальной службы на федеральном уровне.

Библиографический список:

1. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование. – М., 1997. – С. 242-243.
2. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Правовое регулирование. – М., 1997. – С. 186-193.
3. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. –1995. № 36. – Ст. 3606.
4. Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 2. –Ст. 224.
5. Стариков Ю.Н. Служебное право. – М., 1996. – С. 130.
6. Стариков Ю.Н. Служебное право. – М., 1996. – С. 132.