

С. Завацки

Российский университет дружбы народов

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И ОСНОВНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Развитие местного самоуправления послужило основой для развития нового института – муниципальной службы в Российской Федерации. На сегодняшний день муниципальная служба существует независимо от государственной, так как органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а значит и лица, выполняющие свои профессиональные обязанности в рамках местного самоуправления, в качестве муниципальных служащих, не могут находиться внутри одной системы с государственными служащими. При этом, несмотря на независимость института муниципальной службы от государственной, они имеют схожие черты и взаимосвязь между собой, поскольку являются видами публичной службы.

Следует отметить, что взаимосвязь муниципальной службы рассматривается только с государственной гражданской службой, а не со всеми видами государственной службы. Например, нельзя говорить о взаимосвязи муниципальной и военной службы.

Необходимо взглянуть на историческое развитие соотношения государственной гражданской и муниципальной служб, так как их правовое положение находится в прямой зависимости от государственного управления и уровня централизации на различных исторических этапах. Связано это с тем, что, как отмечает , по своей природе деятельность служащих является вспомогательной и необходима для реализации задач и функций публичной власти.

Формирование понятия государственной службы началось в XIX веке, в то время к государственной службе относилось не только нахождение на собственно государственной службе, но и замещение некоторых выборных должностей в земском и городском самоуправлении. Правовое регулирование государственной службы в то время (и вплоть

до Октябрьской революции) основывалось на принятом Петром I «Табели о рангах», где должности, гражданские и военные, делились на четырнадцать классов и чинов. При поступлении на государственную службу подробно регламентировался порядок прохождения по лестнице чинов. Сложившаяся система была разрушена с приходом к власти большевиков, 12 ноября 1917 года был принят Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», установил общее наименование для всего населения – гражданин Российской Республики. В советский период государственная служба была особым видом профессиональной и оплачиваемой деятельности работников советских государственных органов по выполнению различных государственных задач. О муниципальной службе в то время не идет речи, так как не существовало как такового местного самоуправления. Полномочия государства на местном уровне реализовывались представителями советской власти, то есть теми же государственными служащими. Только в 90-е годы с возрождением местного самоуправления появилась необходимость в формировании правового положения муниципальных служащих и определения их взаимосвязи с государственными гражданскими служащими.

В сущности, государственная гражданская служба представляет собой выполнение профессиональной деятельности по реализации функций государства в рамках государственных учреждений, организаций и предприятий. В правовой литературе можно встретить различные подходы к пониманию государственной службы, например, Б.Ю. Лазарев определяет государственную службу как «...служение государству, т.е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач функций государства в государственных органах» [2].

Федеральное законодательство, а именно Федеральный закон 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" [5], определяет государственную гражданскую службу, как один из видов государственной службы, являющийся профессиональной служебной деятельностью граждан Российской Федерации на должностях гражданской службы для обеспечения исполнения полномочий федеральных государственных органов или государственных органов субъектов.

Делих отмечает, что, на сегодняшний день, превалирует мнение о том, что институт муниципальной службы полностью копирует законодательную базу, методы управления и структуру государственной гражданской службы [1]. Однако, несмотря на близость государственной и муниципальной службы, между ними существуют различия, позволяющие их отделить от иных видов службы и друг от друга.

Согласно двенадцатой статье Конституции Российской Федерации, местное самоуправление не относится к компетенции органов государственной власти, а органы местного самоуправления не входят в их систему. Этот факт требовал введения отдельных нормативно-правовых актов, посвященных государственной и муниципальной службе. Федеральный закон N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" [6] характеризует муниципальную службу как профессиональную деятельность, осуществляемую по трудовому договору, на должностях муниципальной службы. Прохождение муниципальной службы, как и государственной, возможно лишь в определенных структурах – в государственных органах или муниципалитетах. Формирование кадрового состава муниципальной службы относится к задаче органов местного самоуправления в соответствии с законодательством, в то время как вопросы кадров государственной службы это задача государственных органов. Условия принятия на должности муниципальной службы, во многом похожи на требования к кандидатам на замещение должностей государственной гражданской службы. Однако, можно отметить некоторые различия, так, например, согласно пункту 2 статьи 14 Федерального закона 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", на должность государственного гражданского служащего не может быть принято лицо имеющее непогашенную или не снятую судимость. Погашение судимости происходит автоматически, по прошествии определенного законодателем времени, снятие происходит досрочно по ходатайству лица, отбывшего наказание. Уголовное законодательство устанавливает различные сроки погашения судимости, в зависимости от тяжести понесенного наказания, однако, этот срок всегда превышает срок самого отбытия или исполнения наказания. Норма аналогичная пункту 2, статьи 17 Федерального закона 79-ФЗ "О государственной

гражданской службе Российской Федерации" отсутствует в законодательстве о муниципальной службе, в данном случае упоминается лишь об осуждении к наказанию, исключая возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы. Таким образом, можно сделать вывод о том, что лицо после отбытия или исполнения наказания, может претендовать на замещение должности муниципального служащего, несмотря на непогашенную или неснятую судимость, если такое ограничение не предусмотрено в законодательстве субъекта Российской Федерации. Так же следует отметить разницу в возрастных ограничениях для государственной гражданской и муниципальной службы. Предельным возрастом для муниципального служащего является 65 лет, однако, после достижения 60 лет муниципальный служащий не подлежит прохождению аттестации, то есть не может подтвердить соответствие занимаемой должности. Для государственной гражданской службы предельным является достижение 60 лет, но срок службы может быть продлен до 65 лет, при согласии служащего. Помимо этого, следует обратить внимание на положение супругов и несовершеннолетних детей лиц, находящихся на государственной гражданской или муниципальной службе. Согласно законодательству о государственной гражданской службе, супругу (супруге) и несовершеннолетним детям запрещено иметь или открывать счета (вклады), хранить денежные средства и (или) ценности в иностранных банках, находящихся за пределами Российской Федерации, а так же использовать иные финансовые инструменты, например, иметь доли в иностранных компаниях, местонахождение которых находится за пределами Российской Федерации и любые иные финансовые инструменты, предусмотренные первой статьей Федерального закона N 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами" [7]. На супругов и несовершеннолетних детей муниципальных служащих подобных ограничений не накладывается.

Несмотря на наличие определенных отличий в понятии и ограничениях связанных либо государственной гражданской, либо с муниципальной службой, оба института имеют множество схожих черт, что так же обуславливает законодательное закрепление их взаимосвязи между собой. Статья 5 ФЗ и статья 7 ФЗ корреспондируют друг друга и выделяют следующие средства обеспечивающие взаимосвязь должностей государственной гражданской и муниципальной служб: единство основных квалификационных требований, ограничений и обязательств, требований к подготовке кадров, дополнительному профессиональному образованию, соотносительности условий труда, оплаты, основных льгот, пенсионного обеспечения. Так же происходит обоюдный учет стажа при переходе из одной службы в другую. Наличие большого количества общих черт, схожесть правового регулирования и структуры (например совпадение наименований видов должностей государственной гражданской и муниципальной служб) дают повод для развития научной правовой мысли в контексте единства этих двух институтов. В законодательстве отсутствует такое понятие как «публичная служба», однако, оно широко применяется в научной правовой литературе и из-за достаточно широкой трактовки позволяет включить в себя все виды государственной службы и муниципальную службу. Использование термина «публичная», по отношению к муниципальной службе, оправдано с точки зрения позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 N 3-П "По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" [4], в рамках которого подчеркивается что местное самоуправления является одной из форм публичной власти. Кроме того, как отмечают И. Ю. Ленская и Н. С. Субочев [3], на сегодняшний день существуют предпосылки с увеличению взаимодействия и взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной служб. Развитие муниципальной службы в дальнейшем требует реформирования действующего законодательства, во взаимосвязи с реформированием законодательства о государственной гражданской службе.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Делих Е.Е. Государственная гражданская и муниципальная служба в РФ: общее и уникальное. // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2015. № 3.
- [2] Лазарев Б.М. Государственная служба. Лекция. М., Академический правовой университет ИГиП РАН, 1993.
- [3] Ленская И. Ю., Субочев Н. С. Государственная гражданская и муниципальная служба как институты публичной власти // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. вопросы теории и практики. 2012. № 8.
- [4] Постановлении Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 N 3-П "По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" // СПС- «КонсультантПлюс»
- [5] Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // СПС- «КонсультантПлюс»
- [6] Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // СПС- «КонсультантПлюс»
- [7] Федеральный закон от 07.05.2013 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами" // СПС- «КонсультантПлюс»