



КонсультантПлюс

Статья: Проблемы
реализации принципа
взаимосвязи
государственной и
муниципальной службы
(Киреева Е.Ю.)
("Конституционное и
муниципальное право",
2008, N 3)

Документ предоставлен КонсультантПлюс

www.consultant.ru

Дата сохранения: 01.02.2023

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ВЗАИМОСВЯЗИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Е.Ю. КИРЕЕВА

Киреева Е.Ю., доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Немаловажным фактором, вызвавшим необходимость совершенствования правового регулирования общественных отношений, связанных с муниципальной службой, стал впервые провозглашенный на законодательном уровне принцип взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы. Этот принцип обусловлен единством правовой природы данных видов служебной деятельности, направленных на обеспечение реализации полномочий органов публичной власти <1>.

<1> См.: Мокрый В.С. [Развитие федерального законодательства](#) о муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. N 2.

В современных условиях необходимо обеспечить эффективное взаимодействие государственной службы субъекта Федерации с муниципальной службой в органах местного самоуправления, поскольку этого требует Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации и

одноименная целевая Федеральная программа, срок действия которой продлен на 2006 - 2007 гг. <2>. По оценкам экспертов, самая сложная проблема заключается в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере организации государственной службы и обеспечения ее взаимодействия с муниципальной службой <3>.

<2> См.: 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. N 51. Ст. 5514.

<3> См.: Буравлев Ю.М. Конституционно-правовые основы государственной службы и целесообразность ее интеграции с муниципальной службой // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 10.

В соответствии с п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ (ред. от 2 марта 2007 г.) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" <4> определена взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы, соответствующие положения о взаимосвязи муниципальной службы и государственной

гражданской службы Российской Федерации установлены в [ст. 5](#) Федерального закона 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" <5>.

<4> Собрание законодательства РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

<5> Собрание законодательства РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.

Одним из правовых средств обеспечения этой взаимосвязи выступает единство основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы. Правовое обеспечение единства основных квалификационных требований, предъявляемых к гражданским служащим, замещающим должности государственной гражданской службы, и служащим, замещающим муниципальные должности муниципальной службы, возможно вследствие того, что в обоих случаях речь идет о профессиональной деятельности. Это, в свою очередь, предполагает наличие соответствующего профессионального образования, специализации, квалификации и стажа работы <6>. Профессионализм и компетентность гражданских и муниципальных служащих является законодательно установленным принципом государственной ([ст. 3](#) Федерального закона N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации"), гражданской ([п. 4 ст. 4](#) Федерального закона N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" <7>) и муниципальной службы ([п. 3 ст. 4](#) Федерального закона N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" <8>).

<6> См.: Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: РАГС, 2007. С. 145.

<7> Собрание законодательства РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

<8> Собрание законодательства РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.

В соответствии с [ч. 2 ст. 9](#) Федерального закона N 25-ФЗ квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

В настоящее время субъектами Российской Федерации принят ряд законодательных актов, в которых определено соотношение должностей государственной гражданской службы субъекта Федерации и должностей муниципальной службы, а также установлены типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы. К примеру, в Законе Владимирской области от 4 июля 2007 г. N 78-ОЗ "О соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной

гражданской службы Владимирской области, а также установлении типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы во Владимирской области" <9> под соотношением должностей понимается соответствие группы должностей муниципальной службы группе должностей государственной гражданской службы, а также соответствие должности муниципальной службы, включенной в Реестр должностей муниципальной службы Владимирской области, одной из должностей государственной гражданской службы, включенных в Реестр должностей государственной гражданской службы Владимирской области.

<9> Владимирские ведомости. 2007. 11 июля. N 131.

Соответствующими группами должностей государственной гражданской службы для групп должностей муниципальной службы области являются:

- а) для высших должностей муниципальной службы - высшие и главные должности государственной гражданской службы;
- б) для главных должностей муниципальной службы - главные и ведущие должности государственной гражданской службы;
- в) для ведущих должностей муниципальной службы - ведущие и старшие должности государственной гражданской службы;
- г) для старших должностей муниципальной службы - старшие должности государственной гражданской службы;
- д) для младших должностей муниципальной службы - младшие должности государственной гражданской службы.

Часть 8 ст. 5 Закона Московской области от 24 июля 2007 г. N 137/2007-ОЗ "О муниципальной службе в

Московской области" <10> также регулирует соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Московской области с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы Московской области, устанавливает соответствие группы должностей муниципальной службы одной из групп должностей государственной гражданской службы Московской области, предусмотренных Законом Московской области N 39/2005-ОЗ "О государственной гражданской службе Московской области".

<10> Ежедневные новости. Подмосковье. 2007. 1 августа. N 137.

Соответствующими группами должностей гражданской службы для должностей муниципальной службы в муниципальных районах, городских округах, поселениях являются:

Группы должностей гражданской службы	Группы должностей муниципальной службы
Высшая	
Главная	Высшая, главная
Ведущая	Ведущая
Старшая	Старшая
Младшая	Младшая

Части 2 и 3 ст. 7 данного Закона устанавливают, что для замещения должностей муниципальной службы

квалификационные требования предъявляются к: 1) уровню профессионального образования с учетом группы должностей муниципальной службы; 2) стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности; 3) профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Типовые квалификационные требования к должностям муниципальной службы определяются в соответствии с категориями и группами должностей.

В число типовых квалификационных требований к должностям муниципальной службы категорий "руководители", "помощники (советники)", а также категории "специалисты ведущей и старшей группы" входит наличие высшего профессионального образования.

В число типовых квалификационных требований к должностям муниципальной службы категории "специалисты младшей группы" должностей входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

В ст. 3 Закона Липецкой области от 2 июля 2007 г. N 68-ОЗ "О правовом регулировании вопросов муниципальной службы Липецкой области" <11> перечислены основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы: для группы высших должностей муниципальной службы - наличие высшего профессионального образования, стаж муниципальной службы на главных или ведущих должностях муниципальной службы не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет; для группы главных должностей муниципальной службы - наличие высшего профессионального образования,

стаж муниципальной службы на ведущих должностях муниципальной службы не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет; для группы ведущих должностей муниципальной службы - наличие высшего профессионального образования, стаж муниципальной службы на старших муниципальных должностях муниципальной службы не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет; для группы старших должностей муниципальной службы - наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности, стаж муниципальной службы не менее одного года или стаж работы по специальности не менее трех лет; для группы младших должностей муниципальной службы - наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности, без предъявления требований к стажу работы.

<11> Липецкая газета. 2007. 7 июля. N 130.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, включаются в должностные инструкции муниципального служащего.

Взаимосвязь государственной и муниципальной службы предполагает соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих (п. 5 ст. 5 Федерального закона N 25-ФЗ). Однако далеко не все субъекты Федерации в своих законодательных актах четко следуют этому принципу. В ст. 5 Закона Тульской области от 28 декабря 2005 г. N 660-ЗТО (ред. от 24 июля 2006 г.) "О

системе оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы в Тульской области" <12>, к примеру, установлены предельные значения размеров должностных окладов муниципальных служащих в зависимости от категории муниципального образования (всего 9 категорий, однако в Законе не обозначено, какие именно муниципальные образования относятся к этим категориям). В Законе Мурманской области от 26 декабря 2005 г. N 718-01-ЗМО (ред. от 4 июля 2006 г.) "О предельных размерах должностных окладов и надбавок к должностному окладу за квалификационный разряд муниципальных служащих Мурманской области" <13> содержатся показатели отнесения муниципальных образований Мурманской области к группам по оплате труда (всего 8 групп, устанавливаемых в зависимости от вида муниципального образования и численности населения в нем), а также установлен предельный размер должностного оклада муниципального служащего в кратности к размеру должностного оклада по соответствующей должности государственной гражданской службы Мурманской области.

<12> Вестник Тульской областной Думы. 2005. N 12(118).

<13> Мурманский вестник. 2005. N 248. С. 7.

Пример приведен в таблице ниже.

Муниципальная должность муниципальной службы	Предельный размер должностного оклада муниципального служащего в кратности к размеру должностного оклада по соответствующей должности государственной гражданской службы Мурманской области							
	Группа по оплате труда							
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Первый заместитель главы муниципального образования	0,957	0,783	0,696	0,609	нет	нет	нет	нет
Глава местной администрации (назначенный)	0,957	0,783	0,696	0,609	0,565	0,478	0,391	0,348

Подобное различие в подходах к регулированию оплаты труда обусловлено противоречиями в положениях Федерального закона N 25-ФЗ. Поскольку, с одной стороны, [п. 5 ст. 5](#) Федерального закона N 25-ФЗ устанавливает соотносительность основных условий оплаты труда... муниципальных служащих и государственных гражданских служащих, а с другой - в [частях 2 и 3 ст. 22](#) установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. В муниципальных образованиях, которым предоставляются дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности в случаях и порядке, которые установлены федеральными законами, размер оплаты труда муниципальных служащих устанавливается в соответствии с предельными нормативами, предусмотренными законами субъекта Российской Федерации.

Если следовать принципу взаимосвязи государственной и муниципальной службы, должностные оклады муниципальных служащих и их предельные размеры должны устанавливаться субъектами Федерации в привязке к окладам государственных гражданских служащих. Если провозглашать самостоятельность органов местного самоуправления в определении размеров оплаты труда, то кратности должностных окладов муниципальных служащих окладам государственных гражданских служащих субъекта Федерации быть не должно, равно

как и установление каких-либо ограничений неправомерно.

Несмотря на установление взаимосвязи государственной и муниципальной службы, между этими двумя видами публичной службы существует различие. Так, в Федеральном законе N 25-ФЗ использован принцип распространения на муниципального служащего не только непосредственно Закона о муниципальной службе, но и трудового законодательства в тех случаях, когда тот или иной вопрос, связанный с муниципальной службой, не имеет особенностей. Это является существенным отличием от концепции регулирования отношений, связанных с государственной гражданской службой, что следует из Федерального закона N 79-ФЗ. Кроме того, государственный гражданский служащий заключает с представителем нанимателя служебный контракт, а муниципальный служащий - трудовой договор (за исключением главы местной администрации, назначаемого по контракту) <14>.

<14> См.: Мокрый В.С. Развитие федерального законодательства о муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. N 2.

Таким образом, принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы в законодательстве реализован не в полном объеме ввиду различия в концептуальных подходах к правовому регулированию этих двух самостоятельных видов публичной службы.

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)