



В.А. Сивицкий

РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В НОВОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНЕ: ПРОГРЕСС В СИСТЕМЕ КОМПРОМИССОВ

В феврале 2007 года был принят новый Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации». Он вступает в силу с 1-го июня 2007 года и одновременно утрачивает юридическую силу Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

В этой связи хотелось бы проанализировать некоторые положения нового Федерального закона на предмет того, насколько они обеспечивают эффективность муниципального управления, насколько сохраняют при этом принцип самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения и при определении структуры органов местного самоуправления. И, главное, насколько они соответствуют современным управленческим реалиям на муниципальном уровне публичной власти. Анализ положений федерального закона, естественно, невозможен без обращения к правовой материи, так как именно она является формой выражения подходов федеральной элиты к муниципальной службе. Тем не менее значительно важнее выявить сущностные аспекты муниципальной службы в контексте нового регулирования.

И первый вопрос, естественным образом возникающий в связи с этим – служебные или трудовые отношения предусматриваются согласно новому Закону. На первый взгляд очевидно, что речь идет о «службе». Однако показательно, что часть 1 статьи 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает, что государственная гражданская служба Российской Федерации – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную *служебную* (курсив мой. – В.С.) деятельность

граждан Российской Федерации... Муниципальной же службой именуется, согласно статье 2 Федерального закона о муниципальной службе, профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). То есть служебный характер этой профессиональной деятельности не указывается. Он только «угадывается» и «подразумевается».

Если сопоставить тексты федеральных законов о муниципальной службе и о государственной гражданской службе, то можно увидеть, что, с одной стороны, содержание их во многом схоже и обусловлено единой природой публичной службы (конкретные примеры приводить не будем – достаточно сопоставить названия статей). То есть нет оснований утверждать, что это принципиально разные институты. Но в то же время есть существенные различия, прежде всего по императивности регулирования (например, при поступлении на государственную службу конкурс должен проводиться, при поступлении на муниципальную – только может), а также по объему регулирования (например, само по себе прохождение муниципальной службы не регулируется).

Согласно части 6 статьи 16 Федерального закона о муниципальной службе поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате, с одной стороны, назначения на должность муниципальной службы, но с другой стороны – на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом. На первый взгляд, это наиболее емкое выражение «гибридности» муниципальной службы как сочетания трудовых и служебных отношений. Отметим, однако, что статья 73 Федерального закона о государственной гражданской службе предусматривает, что «федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом». Это несколько иная «модуляция» применения трудового законодательства к отношениям публичной службы, чем предусмотренная новым Федеральным законом о муниципальной службе, но суть ее, в общем-то, одна и та же: трудовое законодательство применяется в части, не урегулированной законодательством о службе.

Таким образом, возникший как очевидный и само собой разумеющийся вопрос о природе муниципальной службы по новому Федеральному закону не имеет такого же очевидного ответа и фактически провоцирует размышления о «водоразделе» между трудовыми и служебными (административными) отношениями. Не будем углубляться в эту проблематику, так как она, с одной стороны, заслуживает более пристального рассмотрения, а с другой стороны, является известным предметом научной полемики. Однако в любом случае есть основания констатировать, что в Федеральном законе о муниципальной службе отношения муниципальной службы целенаправленно делаются авторами более приближенными к обычным трудовым отно-



шениям, чем отношения государственной гражданской службы, что выражено как содержательно, так и редакционно.

Оправдан ли выбор авторами законопроекта такого подхода? Ведь не было ничего проще, чем «скопировать» Федеральный закон о государственной гражданской службе, заменить некоторые слова и сделать на этой основе проект Федерального закона о муниципальной службе (и ряд проектов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, но так и не внесенных в Государственную думу, был именно таким). Тем более, что законодательство о государственной гражданской службе, несмотря на отдельные свои недостатки, отражает прогрессивные тенденции регулирования соответствующей сферы. Тем не менее авторы внесенного (по прошествии более двух лет с того момента, когда это планировалось сделать) в Государственную думу текста не пошли по этому лежащему на поверхности пути.

И реализованный ими подход, как представляется, является единственно возможным, по крайней мере, по двум причинам. Во-первых, требования к государственной гражданской службе, закрепленные в соответствующем Федеральном законе, предполагают достаточно большие организационные усилия. Одно только формирование должностных регламентов вызвало немалое напряжение во всех органах государственной власти (и при этом эффект получился больше внешний – большинство регламентов мало чем отличается от прежних «должностных инструкций», хотя мыслились они как принципиально иной документ). При загруженности муниципального уровня власти целым рядом реформ – от собственно муниципальной до реформы ЖКХ – любое новое напряжение сил может оказаться чрезмерным.

Во-вторых, сам кадровый состав муниципальной службы с учетом реальной возможности привлекать новые кадры таков, что на сегодняшний день (и, как представляется, на ближайшие два-три года как минимум) реалистичная задача состоит больше не в том, чтобы радикально изменить к лучшему качество администрирования на муниципальном уровне, а в том, чтобы сохранить имеющийся кадровый потенциал и не оттолкнуть возможное его пополнение. При этом в отсутствие радикальных изменений к лучшему финансового положения муниципальных служащих любое усиление требований к качеству и к интенсивности работы, к ответственности муниципального служащего (в том числе прямое или косвенное отражение их в законодательстве) является скорее негативным фактором, чем позитивным.

С точки зрения бережного отношения к кадровому потенциалу очень показательным сопоставлением норм двух федеральных законов о службе. Так, согласно статье 25 Федерального закона о государственной гражданской службе, замещение должности гражданской службы гражданским служащим по достижении им возраста 65 лет – предельного возраста пребывания на гражданской службе, – не допускается. По достижении соответствующего возраста с государственным служащим может быть заключен срочный трудовой договор на замещение должности, не являющейся должностью гражданской службы. А согласно статье 19 Федерального закона о муниципальной службе допускается продление срока нахождения на муниципальной

службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. То есть предельный возраст в случае муниципальной службы на самом деле предельным не является. И это вполне объяснимая модель. Ведь реальное обеспечение кадровой преемственности возможно только в том случае, если молодой работник некоторое время работает вместе с опытным, по такому же или смежному функционалу. Штатное расписание органов местного самоуправления большинства муниципальных образований такой возможности не дает. Автору этой статьи известны муниципальные образования – сельские поселения, где штатная численность муниципальных служащих составляет всего два человека (один отвечает за делопроизводство, другой – за финансы). В этих условиях один конкретный служащий является, фактически, единственным носителем опыта. И в случае его ухода функционирование муниципального образования в соответствующей сфере долгое время будет осуществляться с известными сложностями. Естественно, в такой ситуации нет ничего хорошего, но она объективно обусловлена, и поэтому с ней нельзя не считаться.

Исходя из указанных обстоятельств, приходится констатировать, что нашедший отражение в Федеральном законе о муниципальной службе подход, состоящий в высокой степени приближения муниципальной службы к обычным трудовым отношениям, является вынужденным компромиссом с реалиями кадровой ситуации на местах.

Проблема, однако, в том, что рассматриваемый Закон мог бы в большей степени урегулировать возможность по решению самого муниципального образования имплементировать в его муниципальную службу прогрессивные формы организации публичной службы, в том числе предусмотренные в Федеральном законе о государственной гражданской службе. Единичным примером такого подхода к регулированию в самом Федеральном законе о муниципальной службе является, как уже отмечалось, регулирование конкурса при приеме на муниципальную службу, который, по решению органов местного самоуправления, может проводиться, хотя и не является обязательным.

Объективно имеются муниципальные образования (в основном это крупные города, а также города, имеющие высокий уровень бюджетной обеспеченности благодаря наличию на территории прибыльных производств), которые могут не только надлежащим образом урегулировать и провести конкурс, но и, например, выстроить систему должностных регламентов муниципальных служащих, использовать другие прогрессивные кадровые и управленческие технологии, требующие нормативного регулирования (причем некоторые уже готовы начать или даже начали такую работу в практическом плане). И, казалось бы, законодатель предусмотрел такую возможность. Согласно части 2 статьи 35 рассматриваемого Закона, в целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований и муниципальных служащих в отдельных органах местного самоуправления, избира-



тельных комиссиях муниципальных образований могут проводиться эксперименты. Порядок, условия и сроки проведения экспериментов в ходе реализации программ развития муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Однако данная норма оставляет больше вопросов, чем дает ответов. Так, неясно, возможен ли эксперимент без программы развития муниципальной службы. Формулировка рассматриваемой нормы такова, что она может трактоваться как требующая для проведения эксперимента в сфере муниципальной службы обязательного принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации. А рассчитывать на принятие такого достаточно проблематично. И, наконец, любое прямо не предписанное, хотя бы в качестве возможности, регулирование, даже под эгидой эксперимента, может оказаться под сомнением как противоречащее иным положениям Закона или, например, ограничивающее права муниципальных служащих (даже должностной регламент можно, при известной степени косности судебных органов на местах, рассматривать как дополнительное ограничение прав, так как им предусматривается более жесткое регулирование деятельности муниципальных служащих).

Поэтому более правильным вариантом решения вопроса было бы установить права (именно права, а не обязанности) муниципальных образований по регулированию муниципальной службы по достаточно широкому кругу вопросов, прямо их перечислив, либо указать, что эксперимент может состоять во введении, при определенных условиях (которые должны быть определены), инструментов и институтов, не предусмотренных Федеральным законом, но не противоречащих природе публичной службы.

Определенные вопросы вызывает регулирование согласно новому Закону муниципальной службы нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Так, согласно части 7 статьи 16 Закона типовая форма контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, утверждается законом субъекта Российской Федерации. Отметим, что согласно части 3 статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения. Лишь только для главы местной администрации муниципального района (городского округа) они определяются законом субъекта Российской Федерации, причем только в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Поскольку типовый документ, в отличие от примерного, является обязательным к исполнению (воспроизведению) в полном объеме, получается, что статус главы местной администрации по контракту фактически полностью будет определять законодатель субъекта Российской Федерации.

Статьи 6 и 7 предусматривают, что должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации, а реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций. Фактически, с учетом классификации по органам местного самоуправления, установление соответствующего реестра позволяет урегулировать всю систему (структуру) органов местного самоуправления. Отметим, что ряд субъектов Российской Федерации уже пошел по пути принятия примерных или рекомендательных штатных расписаний органов местного самоуправления муниципальных образований, ссылаясь на необходимость оптимизации расходов. Однако в силу статей 6 и 7 Закона такие документы могут, несколько изменив правовую форму, стать обязательными.

Также определенный риск несет в себе статья 9, согласно которой 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 (опять же – типовых, то есть обязательных, а не примерных) квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. То есть через установление излишне жестких требований субъект Российской Федерации фактически может заблокировать прием на муниципальную службу.

Этот перечень примеров того, как в соответствии с Федеральным законом существенно ограничивается организационная и кадровая самостоятельность муниципального уровня власти, может быть продолжен. При этом необходимо оговориться – само по себе регулирование этих вопросов нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не только приемлемо, но и в ряде случаев является вообще единственным выходом: без определенных критериев обеспечить кадровую политику на муниципальном уровне невозможно, а скорость и качество муниципального нормативного регулирования оставляет желать лучшего. То есть предусмотренное законом перенесение нормативного регулирования на региональный уровень тоже стало определенным компромиссом. Однако по-настоящему компромиссный характер соответствующих положений Закона был бы обеспечен в том случае, если бы им была предусмотрена такая модель регулирования муниципальной службы по вопросам, затрагивающим сферу самостоятельности органов местного самоуправления, при которой право-



вые акты регионального уровня непосредственно применялись бы только в том случае, если муниципальными правовыми актами не установлено собственное соответствующее регулирование. Иначе самостоятельность муниципального образования в конструировании наиболее приемлемых управленческих механизмов существенно снижается, стремясь к «нулю».

Отдельного разговора заслуживает в связи с компетенцией субъектов Российской Федерации регулирование оплаты труда муниципальных служащих. Известно, что часть 14 статьи 50 Федерального закона о государственной гражданской службе предусматривает, что по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте.

Статья 22 рассматриваемого Федерального закона не предусматривает такой возможности. Там устанавливается, что оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы (далее – должностной оклад), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации. И хотя как общее правило указано, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих, согласно части 3 статьи 22 в муниципальных образованиях, которым предоставляются дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности в случаях и порядке, установленных федеральными законами (а это – подавляющее большинство муниципальных образований!), размер оплаты труда муниципальных служащих устанавливается в соответствии с предельными нормативами, предусмотренными законами субъекта Российской Федерации.

Возникает следующая проблема. Чтобы выйти из состояния дотационности, необходимо повышение эффективности управления. Но чтобы это сделать, необходимо стимулирование привлечения новых квалифицированных кадров, в том числе стимулирование финансовое. А предельный размер оплаты труда ограничен субъектом Российской Федерации. Поэтому было бы более продуктивно ограничивать не предельный размер оплаты труда, а предельный процент расходов бюджета на оплату труда. А в рамках этого процента у муниципальных образований должна быть возможность устанавливать, в частности, результативную оплату труда. Однако во избежание различных трактовок правоприменителя соответствующие инструменты нормирования субъектами Российской Федерации расходов на заработную плату муниципальным служащим в дотационных муниципальных образованиях должны быть предусмотрены непосредственно в Федеральном законе.

Завершая общий анализ положений нового Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», можно конста-

тировать, что в целом концептуальный подход, на котором он основан, является единственно возможным. Он предусматривает определенное развитие институтов публичной службы на местном уровне, учитывая, однако, при этом современное состояние кадров и работы с ними в большинстве муниципальных образований, а также объективные сложности с осуществлением нормативного регулирования муниципальной службы непосредственно на муниципальном уровне. Однако «компромиссы» с указанными обстоятельствами, на которых основан Закон, как представляется, в ряде случаев могли бы быть более гибкими в части учета наличия и тех муниципальных образований, которые объективно готовы внедрять в полном объеме прогрессивные инструменты организации публичной службы и кадровой работы, причем не только в порядке эксперимента, а в плане закрепления этих новаций на постоянной основе в муниципальных правовых актах. И правоприменительная практика, и реальные потребности развития, как представляется, со временем подвигнут законодателя к корректировке Закона в этой части.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Кауров В. Г., Князев С. Д. Рецензия на книгу: Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации: В 2 ч. // *Правоведение*. 2002. №4 (243). С.240-243.