Евразийская адвокатура. 2023. № 3 (62). С. 125.
Eurasian advocacy. 2023;(3(62)):125.

Политика и экономика Евразии

Научная статья
УДК 342.5
doi 10.52068/2304-9839_2023_62_3_125

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВА ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ

АДОНИНА Светлана Юрьевна
Аспирант кафедры конституционного и административного права Марийского государственного университета
424000, г. Йошкар-Ола, пл. им Ленина, д. 1, Российская Федерация

Аннотация: Цель данной работы заключается в раскрытии взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы, составляющих основу формирования института публичной службы. Автором исследуется правовая природа публичной власти, проводится анализ современного законодательства, регулирующего вопросы деятельности государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации. Делается вывод о необходимости совершенствования законодательства с точки зрения формирования единой системы публичной службы.

Ключевые слова: публичная власть, публичная служба, местное самоуправление, государственное управление, государственная служба, муниципальная служба

Для цитирования: Адонина С.Ю. Государственное и муниципальное управление как основа публичной службы // Евразийская адвокатура. 2023. № 3(62). С. 125. https:// doi.org/10.52068/2304-9839_2023_62_3_125

Policy and economy of Eurasia

Original article

STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION AS THE BASIS OF PUBLIC SERVICE

ADONINA Svetlana Yur'evna
Postgraduate student of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Mari State University
424000, Yoshkar-Ola, Lenin Square, 1, Russian Federation

Abstract: The author introduces the legal nature of public authority and the analysis of modern legislation regulating the activities of state and municipal employees in the Russian Federation. It is concluded that it is necessary to improve the legislation in terms of the formation of a unified system of public service.

Keywords: public authority, public service, local self-government, public administration, public service, municipal service

For citation: Adonina S.Yu. State and municipal administration as the basis of public service = Eurasian advocacy. 2023;3(62):125. (In Russ.). https://doi.org/10.52068/2304-9839_2023_62_3_125

С введением в Конституцию Российской Федерации понятия единой системы публичной власти, объединившей как государственное, так и муниципальное управление, государственная и муниципальная служба приобрели объединяющее их значение, которое следует формулировать как публичная служба.

Рассуждая о природе публичной власти, следует согласиться с мнением И.В. Упорова, В.А. Коновалова о социально-правовой природе публичной власти. И.В. Упоров считает, что «социально-правовая природа публичной службы характеризуется ее обусловленностью как социального института, позволяющего обеспечивать основные потребности жителей территориально-публичных образований на основе Конституции России и других нормативно-правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней» [5, с. 25]. В.А. Коновалов дополняет, что «публичная власть как социально-правовой институт реализует общественное право на государственное управление» [2, с. 87].

Исходя из понятийного содержания термина «публичный» (предназначенный для публики, общественный [6]), под публичной властью следует понимать форму социально-правового инсти-

© Адонина С.Ю., 2023

тута, который на основе правовых норм призван реализовывать конституционные права и обеспечивать основные потребности граждан на территориях публичных образований.

По мнению И.В. Алениной, «публичная власть и публичное управление рассматриваются в узком значении как деятельность специально созданных органов, призванных осуществлять организационно-нормативное обеспечение реализации функций государства и управление обществом» [1, с. 6]. Как государственные, так и муниципальные служащие осуществляют внешнее по отношению к населению управление, при этом муниципальные служащие, реализуя муниципальное управление, при осуществлении ими отдельных государственных полномочий выступают как органы государственного управления. И такое понимание роли местного самоуправления в системе публичной власти требует сближения правового регулирования муниципальной и государственной службы [1, с. 7].

Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы установлена статьей 7 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [7] и статьей 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [8]. Данные законы устанавливают единство таких основных характеристик государственной гражданской и муниципальной службы, как квалификационные требования, ограничения и обязательства, требования к подготовке кадров и профессиональному развитию; предусматривают учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих, основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца. Законодательно закрепленная общность государственной и муниципальной службы свидетельствует об их единой правовой природе, а в совокупности с основными принципами и задачами по обеспечению прав и свобод человека и гражданина позволяет сделать вывод об их общей функции публичного управления в интересах государства.

На наш взгляд, заслуживает внимания позиция В.В. Нестеренко о том, что закрепленные законодателем основы взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы не должны ограничиваться существующими нормами права, необходимо формирование единого кадрового пространства с «недопущением приоритета одной службы над другой» [4, с. 18]. В этой связи законодателю следует устранить противоречия в условиях оплаты труда и установлении социальных гарантий для муниципальных служащих, которые нельзя назвать соразмерными и адекватными по сравнению с государственными гражданскими служащими, что нарушает установленный законом принцип соотносительности и не способствует стимулированию наращивания профессиональной компетентности, порождает кадровый дефицит на местах, что значительно затрудняет работу единого механизма публичной власти.

Данная проблема носит комплексный характер и требует системного подхода. Было бы неправильно ограничиться только вопросами денежного содержания и социальных гарантий служащих. Решая проблему единого кадрового пространства, следует пересмотреть подход к принципам формирования кадрового резерва, перейдя от формального к действующему единому кадровому резерву, который бы в действительности содержал профессиональный потенциал публичных служащих различных уровней, способных оперативно решать государственные задачи.

В современном понимании формирования единой системы публичной власти следует обновить подход к законодательному урегулированию профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих, призванных реализовывать государственные задачи и функции в интересах граждан как на всей территории Российской Федерации, так и в отдельных её субъектах и муниципальных образованиях, который бы способствовал созданию единой профессиональной среды публичной службы в Российской Федерации, сделал бы правовое положение публичных служащих более стабильным и системным, отвечающим современным конституционным преобразованиям.

Список источников

1. Аленина И.В. Направления совершенствования муниципальной службы в связи с провозглашением принципа единства системы публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2023. № 1. С. 6–9.

2. Коновалов В.А. Публичная служба в Российской Федерации: к вопросу определения содержания и роли в системе государственного аппарата // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. № 1. Т. 14. С. 86–88.

3. Михнева С.В., Митячкина Е.С., Хачиров А.В. Правовое обеспечение реформы государственного и муниципального управления в рамках концепции единой публичной власти Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2022. № 4 (167). С. 114–117.

4. Нестеренко В.В. Взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы: основы и перспективы // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 4. С. 16–19.

5. Упоров И.В. Социально-правовая природа и понятие публичной службы в контексте взаимодействия граждан, общества и государства // Вестник Прикамского социального института. 2022. № 1. С. 22–26.

6. Большой толковый словарь [Электронный ресурс]. URL: http://gramota.ru/slovari/dic?word=публичный&all=x/.

7. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/.

8. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/.

References

1. Alenina I.V. Napravleniya sovershenstvovaniya municipal`noj sluzhby` v svyazi s provozglasheniem principa edinstva sistemy` publichnoj vlasti // Municipal`naya sluzhba: pravovy`e voprosy`. 2023. № 1. S. 6–9.

2. Konovalov V.A. Publichnaya sluzhba v Rossijskoj Federacii: k voprosu opredeleniya soderzhaniya i roli v sisteme gosudarstvennogo apparata // Vestnik YuUrGU. Seriya «Pravo». 2014. № 1. T. 14. S. 86–88.

3. Mixneva S.V., Mityachkina E.S., Xachirov A.V. Pravovoe obespechenie reformy` gosudarstvennogo i municipal`nogo upravleniya v ramkax koncepcii edinoj publichnoj vlasti Rossijskoj Federacii // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2022. № 4 (167). S. 114–117.

4. Nesterenko V.V. Vzaimosvyaz` gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby` i municipal`noj sluzhby`: osnovy` i perspektivy` // Municipal`naya sluzhba: pravovy`e voprosy`. 2021. № 4. S. 16–19.

5. Uporov I.V. Social`no-pravovaya priroda i ponyatie publichnoj sluzhby` v kontekste vzaimodejstviya grazhdan, obshhestva i gosudarstva // Vestnik Prikamskogo social`nogo instituta. 2022. № 1. S. 22–26.

6. Bol`shoj tolkovy`j slovar` [E`lektronny`j resurs]. URL: http://gramota.ru/slovari/dic?word=publichny`j&all=x/.

7. Federal`ny`j zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii». Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy` «Konsul`tantPlyus» [E`lektronny`j resurs]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/.

8. Federal`ny`j zakon ot 2 marta 2007 g. № 25-FZ «O municipal`noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii». Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy` «Konsul`tantPlyus» [E`lektronny`j resurs]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/.

Статья поступила в редакцию 24.04.2023; одобрена после рецензирования 29.04.2023; принята к публикации 29.04.2023.

The article was submitted 24.04.2023; approved after reviewing 29.04.2023; accepted for publication 29.04.2023.

ЕВРАЗИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВА

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Мы рады представить вашему вниманию

ЕВРАЗИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВА

Деятельность нашего института направлена на разработку актуальных проблем юридической науки в евразийском правовом пространстве. Институт проводит фундаментальные и прикладные исследования в области государственно-правовых наук, международного права, адвокатуры и нотариата, социологии права, политологии, интерэкоправа, изучает закономерности правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, разрабатывает на этой основе практические рекомендации, принимает участие в разработке законопроектов, содействует повышению профессионального уровня юристов, организует и участвует в проведении научных мероприятий, оказывает консультационные услуги в области права, а также редакционно-издательские услуги.

Приглашаем вас к сотрудничеству!

Контактная информация:
Website: www.eurasniipp.ru E-mail: info@eurasniipp.ru WhatsApp: +7-917-40-61-340