

# Проблемы правового регулирования прохождения государственной и муниципальной службы в РФ

## Губарева Н. С.

*Губарева Наталья Сергеевна / Gubareva Natalia Sergeevna - студент магистратуры,  
факультет психологии и права,*

*Автономная некоммерческая организация высшего профессионального образования  
Межрегиональный открытый социальный институт, г. Йошкар-Ола*

**Аннотация:** в статье исследуются проблемы государственной и муниципальной службы в РФ в области правового регулирования. Обосновывается мнение, что данной области давно надо стать особой отраслью права. Критикуется административное право, которое не справляется с исследуемой областью. Приводятся примеры из жизни рядовых служащих, из независимой прессы. В статье применены методы статистики, сравнительно-правовой метод, диалектический метод.

**Ключевые слова:** государственная служба, муниципальная служба, административное право, госслужащий, чиновник.

Согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в совместном ведении РФ и субъектов РФ находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Отдельные полномочия органов государственной власти передаются органам местного самоуправления с соблюдением требований ч. 2 ст. 132 и ст. 133 Конституции РФ [1], а также гл. 4 ФЗ № 131 [5]. Согласно ст. 2 ФЗ № 58 муниципальные службы не входят в систему государственных служб, правовое регулирование указанных служб осуществляется отдельно.

Таким образом, хотя органы местного самоуправления организационно и отделены от органов государственной власти, функционально они с ними связаны самым непосредственным образом. По этой причине государственная гражданская и муниципальная службы базируются в части правового регулирования на общих принципах и основаниях [11]. Это обстоятельство и объясняет у них наличие общих проблем.

Существует расхожее мнение, что все проблемы связаны именно с некачественным правовым регулированием деятельности государственных и муниципальных служб. Под правовым регулированием следует понимать и законы как таковые, и саму дисциплину – правовое регулирование государственных и муниципальных служб. Как известно, правовое регулирование государственной и муниципальной службы осуществляется нормами различных отраслей права: административным правом, конституционным правом, федеральными законами по вопросам государственной и муниципальной службы, указами Президента РФ, Постановлениями Правительства РФ, законами субъектов РФ [7, с. 78].

В 1996 году в РФ зародилась идея служебного права, высказывалось мнение о том, что в будущем целесообразно проводить дискуссии о наименовании отрасли (или подотрасли) права, которая объединяла бы правовые нормы, регламентирующие отношения по организации и функционированию государственной службы [13, с. 33]. В пользу данного подхода свидетельствует западноевропейский опыт. Так, например, в Германии, есть даже термин «чиновное право», под которым подразумевается «часть публичного права», которая «относится к особенному административному праву» [16, с. 74]. Чиновное право Германии определяет статусы чиновника, госслужащего и рабочего, находящегося в системе публичной службы [12, с. 10].

В 2010 г. С. Е. Чаннов сделал вывод о том, что «существующий объем служебного законодательства, а также отсутствие специфического метода правового регулирования не позволяет говорить о служебном праве как о самостоятельной отрасли российского права». Вместе с тем, автор утверждал, что «служебное право уже очевидно выделилось в подотрасль административного права» [14, с. 18]. В 2014 г. Ю. Н. Стариков писал, что «никогда служебное право не станет такой обособленной частью в системе отраслей российского права, характеризующейся особым (в отличие от методов административного права) методом воздействия на регулируемые служебные отношения» [12, с. 12]. В доказательство своих слов автор перечислял научные работы отечественных авторов вплоть до 2014 г., которые не выходили в целом за пределы озвученной цитаты.

Отсюда можно сделать только один вывод, что правовое регулирование прохождения в РФ госслужбы и муниципальной службы до сих пор осуществляется только методами административного права, и если искать какие-либо проблемы и недостатки, надо их там и искать.

Первая проблема, как мы считаем, несовершенство законодательства об административных правонарушениях в сравнении с зарплатами госслужащих. Из анализа норм о видах наказания видно, что самым впечатляющим является штраф (ибо трудно назвать тяжелой формой наказания арест до 30 суток с целой чередой исключений, согласно ст. 3.9 КоАП РФ) [2].

Максимальный административный штраф – 60 млн рублей – дается за нарушение требований законодательства РФ в части обязательного контроля операций хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ (статья 15.39 КоАП РФ). Ещё несколько крупных штрафов – до 1 и 5 млн руб., 600 или 800 тыс. руб. специально оговариваются в законодательстве. Все остальные штрафы укладываются в рамки от 5 тыс. руб. до 200 тыс. руб.

Приведённые суммы небезинтересно сравнить с зарплатами служащих.

Федеральная служба государственной статистики опубликовала в марте 2016 г. данные за 2015 год по доходу федеральных чиновников. Средний размер зарплаты сотрудников данной категории вырос на 2%, до 111,3 тысяч рублей. Самая высокая оплата труда у сотрудников аппарата правительства: в среднем их зарплата в 2015 г. выросла на 7% и составила 232 тыс. рублей. Последнее место в рейтинге занял Следственный комитет, причём у служащих ведомства зарплаты, наоборот, снизились больше чем на 50% и составили в среднем 47 тыс. рублей. В статистику не были включены зарплаты рядовых госслужащих, как федеральных, так и муниципальных органов [6]. При этом, средняя зарплата россиян за 2015 год составила 33 925 рублей, граждан с доходами ниже прожиточного минимума увеличилось на 2,3 млн человек, всего 20,3 млн человек, то есть 14,1% населения страны [8].

Нетрудно сделать вывод, что провинившийся служащий высокой должности легко может оплатить штраф, допустим, в 200 тыс. руб., исходя из размеров своей зарплаты, а служащему низовых должностей не осилить подобный штраф и за год, даже если не пить, не есть.

Отсюда вытекает мнение о средствах и методах решения проблем в сфере правового регулирования государственной и муниципальной службы. Рядовые госслужащие высказываются эмоционально сильнее, суть этого мнения – решить проблему кардинальным путём, а именно урезать в доходах госслужащих высокого ранга. Независимая пресса намекает на чистку рядов чиновников из высших эшелонов власти: «Вопрос, конечно, не в том, кто получает больше, а кто меньше. В конце концов, большая страна справилась бы с этой затратной статьёй бюджета. Если бы этот самый государственный аппарат федерального уровня не нёс бы ответственность за кризис в стране – в полном объёме. Фактически же получается, что зарплаты чиновников растут, и, причём, в первую очередь – за более чем слабое управление страной, в то время как число граждан за чертой бедности и нищеты – увеличивается» [9].

Таким образом, наше небольшое исследование выявило ряд серьёзных проблем в области правового регулирования прохождения государственной и муниципальной служб РФ: в России не сформировалась сама наука о правовом регулировании государственной и муниципальной служб РФ; данные службы регулируются нормами административного права; этих норм недостаточно, чтобы решить проблемы служб и общества административным путём; общество высказывает недовольство работой высших государственных служащих по управлению страной.

### *Литература*

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом всех поправок действующая редакция) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2016.
2. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016). // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2016.
3. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 30.06.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2016.
4. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2016.
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2016.
6. Васильева, О. Росстат опубликовал данные о зарплате госслужащих / О. Васильева // Сайт DENG1.59.RU. [Электронный ресурс]. URL: [http://dengi.59.ru/text/newsline\\_fin/139911705645056.html?full=3](http://dengi.59.ru/text/newsline_fin/139911705645056.html?full=3) (дата обращения: 28.08.2016).
7. Государственная и муниципальная служба: учебник для бакалавров / под ред. В. И. Петрова. М.: Издательство Юрайт, 2013. 365 с.
8. Зарплаты россиян падают, федеральных чиновников – растут // Сайт «Великая эпоха». Дата публикации: 02.03.2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.epochtimes.ru/zarplaty-rossiyan-padayut-federalnyh-chinovnikov-rastut-99015930/> (дата обращения: 28.08.2016).
9. Зарплаты чиновников выросли в среднем на 2% за год. Как чиновники федерального уровня переживают кризис // Сайт «Все инвестиции». [Электронный ресурс]. URL: <https://allinvestments.ru/zarplaty-chinovnikov/> (дата обращения: 28.08.2016).
10. Комментарии к статье «Зарплаты чиновников выросли в среднем на 2% за год. Как чиновники федерального уровня переживают кризис // Сайт «Все инвестиции». [Электронный ресурс]. URL: <https://allinvestments.ru/zarplaty-chinovnikov/> (дата обращения: 28.08.2016).
11. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации (постатейный) / Е. Ю. Киреева [и др.] // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014.
12. *Старилов Ю. Н.* Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс, 2014. N 7. С. 8-25.
13. *Старилов Ю. Н.* Служебное право: Учебник / Ю. Н. Старилов. М.: БЕК, 1996. 683 с.

14. *Чаннов С. Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. Е. Чаннов. Саратов, 2010. 29 с.
15. *Эйхельман О.* Обзор центральных и местных учреждений Управления в России и Устава о службе по определению от правительства. Киев, Типография Императорского Университета Св. Владимира, 1890. 83 с.
16. *Scheerbarth H. W., H., Bauschke H.-J., Schmidt L.* Beamtenrecht. Sechste Auflage. Verlag Reckinger&Co. Siegburg, 1992.