Филиал Северо-Западной академии государственной службы в

г. Иванове

# ВЫПУСКНАЯ РАБОТА

Нормативно правовые акты федеральных органов государственной власти как основные источники регулирования муниципальной службы в РФ.

## Направление профессиональной переподготовки:

Государственное и муниципальное управление:

**Выполнила:**

## Антонова Антонина Сергеевна

**Научный руководитель:**

**Ст.преподаватель Петрова Т.К.**

### Иваново, 2001

Содержание:

Введение 3

Глава 1. Правовая основа местного самоуправления в РФ 6

Глава 2. Правовое регулирование муниципальной службы федеральными органами государственной власти 23

Заключение 39

Список используемой литературы 41

Список сокращений 43

Введение.

В настоящее время местное самоуправление один из важнейших атрибутов демократического правового государства. Наличие его означает децентрализацию власти, расширения возможностей для участия граждан в управлении делами государства и общества. Основы местного самоуправления определены, прежде всего, в Конституции РФ. Данная конституция содержит нормы, закрепляющие исходные начала и принципы организации, гарантии прав местного самоуправления. Основой так же является Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” от 28 августа 1995г. Нормами этого закона закреплены основы деятельности местного самоуправления, формы прямого волеизлияния граждан и другие формы осуществления местного самоуправления, государственные гарантии местного самоуправления, ответственность должностных лиц. На Федеральном уровне осуществление законодательного регулирования общих принципов организации и деятельности местного самоуправления, контроль за соблюдением федеральных законов. Речь в данном случае идет не только о Конституции РФ и ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” от 28 августа 1995г, но и о других федеральных законах, регулирующих отдельные вопросы построения и функционирования местного самоуправления.

Рассматривая данный вопрос, следует отметить, что в настоящее время его актуальность всё также велика как при начальном развитии муниципальной службы РФ. Несмотря на законы и уставы местного самоуправления того или иного региона или области все же главенствующими неизменно остаются федеральные органы государственной власти, которые, так или иначе, остаются основными источниками регулирования муниципальной службы в РФ.

В данной работе помимо нормативно-правовых актов и иного нормативного материала рассматривается специальная литература. К ней относятся учебники, пособия по муниципальной службе в РФ, такие как: “Муниципальное право в РФ” Кутафин Е.О., Фадеев В.И., “Система государственного управления” Пикулькин А.В. и так далее, а также комментарии, разъяснения, рекомендации Чикановой В.А. и Шкаттула В.И.. К специальной литературе также можно отнести работы в области муниципальной службы таких авторов как, Шугрина Е.М., Воеводин А.Д., Анимица Е.Г., Тертышный А.Г., Овсянко Д.М..

Целью этой работы является:

* раскрытие понятия правовой основы местного самоуправления в РФ;
* отобразить сущность правового регулирования муниципальной службы федеральными органами государственной власти;
* в завершении работы следует сделать нужные выводы в которых отобразить проблемы и предложения, касающиеся непосредственно данной темы.

Глава 1. Правовая основа местного самоуправления в РФ.

Современный этап развития российского местного самоуправления концентрирует в себе все сложнейшие социально-экономические и политические проблемы переходного периода, отражает его противоречивость.

Известно, что в пространстве страны общественно политические процессы развиваются неравномерно. “Неравномерность протекания различных преобразований и трансформаций, - подчеркивает Е.Г.Анимица, - обусловлена влиянием крайне противоречивых многослойных региональных факторов: культурно-экономическим разнообразием, неодинаковым уровнем социально-экономического развития регионов, политическими пристрастиями региональных элит (сословий, классов), различными формами хозяйствования”.[[1]](#footnote-1)1 Результирующее действие этих разнокачественных факторов привело к возникновению и развитию многообразных организационных форм осуществления местного самоуправления.

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в своей совокупности формируют основы местного самоуправления: правовую, территориальную, организационную, финансово-экономическую.

Проблема местного самоуправления, как самостоятельного института гражданского общества, в полной мере стала разрабатываться после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. В конституции впервые были закреплены фундаментальные основополагающие начала организации деятельности местного самоуправления, определены его место и роль в государственно-правовой структуре российского общества.

Прежде всего, это относится к местному самоуправлению как одной из форм осуществления народовластия, к признанию и гарантированности местного самоуправления, обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, к определению форм местного самоуправления, обязательному учету исторических и иных местных традиций, государственным гарантиям и судебной защите местного самоуправления.

Конституция РФ 1993г. не только наметила основные контуры устройства самой близкой к населению власти – органов местного самоуправления, но и внесла ряд принципиальных новаций и установок, развивающих концепцию местного самоуправления. В ней в 20 статьях (из 137) содержатся нормы, имеющие непосредственное отношение к осуществлению местного самоуправления. Конституция РФ не просто обособляет местное самоуправление, но и отделяет его от властного государственного механизма.

Согласно ст.12 Конституции власть в стране организационно разделена на два уровня – систему государственной власти и систему местного самоуправления.[[2]](#footnote-2)1 Конституционное положение гласит: “ Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти”. Вместе с тем местное самоуправление не может противостоять государственной власти, поскольку оно обязано действовать в рамках федеральных законов, указов Президента, постановлений Правительства, актов субъектов РФ. Речь не может идти об абсолютном разделении государственного управления и местного самоуправления.

Местное самоуправление рассматривается Конституцией как одна из основ государственного устройства России. Согласно ст.12 Конституции РФ в “Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление”. Это означает, что без местного самоуправления Россия не может быть демократическим правовым государством, а ограничение его прерогатив должно рассматриваться как посягательство на основы конституционного строя РФ.

Особого внимания заслуживает ч.2 ст.3 Конституции, по которой “народ осуществляет свою власть непосредственно, также через органы государственной власти и органы местного самоуправления”. Эта норма позволяет утверждать, что местное самоуправление является одной из конституционных форм осуществления народовластия. В статье 3 Конституции Российской Федерации закрепляется и раскрывается принцип народовластия. Носителем суверенитета и единым источником власти в РФ является её многонациональный народ. На основании этого принципа все субъекты РФ определяют формы местного самоуправления. В большинстве Конституций или Уставов (их проектов) субъектов РФ либо непосредственно в законах о местном самоуправлении закрепляется, что местное самоуправление осуществляется как непосредственно – путем выборов, местного референдума, собрания (сходов), - так и через выборные и другие органы местного самоуправления, а также органы территориального общественного самоуправления. Таким образом, система местного самоуправления включает следующие элементы: местные референдумы; конференции, собрания (сходы) граждан и иные формы непосредственной демократии; местные собрания депутатов или, в зависимости от местных традиций, иные по наименованию представительные органы; исполнительные органы, главы муниципального образования; органы территориального общественного самоуправления населения.

“Местное самоуправление ориентировано, прежде всего, на личность”[[3]](#footnote-3)1, - подчеркивает Е.С.Шугрина. Для тоталитарного режима главной задачей является мобилизация масс на выполнение уже принятых сверху решений.

Принцип действия саморазвивающейся системы, каковой является и местное самоуправление, совсем иной. В основе лежит идея участия граждан в принятии решений и реализации их, опираясь на собственные силы.

Конституционные положения находят развитие и конкретизацию в российском законодательстве. Законодательное регулирование вопросов местного самоуправления подразделяется на три уровня. Это – законодательство федеральное, региональное (законодательство субъектов Российской Федерации), муниципальное (нормативно правовые акты местного самоуправления).

Федеральное законодательство включает в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

Среди ряда федеральных законов, регулирующих отдельные вопросы построения и функционирования местного самоуправления, в частности, организацию местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, в приграничных территориях, основ муниципальной службы, земле – и природопользования, собственности, налогов, бюджета, охраны правопорядка и т.п. решающее значение имеет Федеральный Закон РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации (1995г)”.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” 28 августа 1995г был подписан Президентом Российской Федерации и 1 сентября 1995г – со дня своего официального опубликования – вступил в силу. Ст.55 этого Закона устанавливает, что нормативные правовые акты в Российской Федерации до приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом применяются в части не противоречащей настоящему Федеральному Закону. Новый Закон также сохранил действие статей 49-76 (закрепляющих полномочия местной администрации) и статей 80-86 (регулирующих вопросы территориального общественного самоуправления) Закона Российской Федерации “О местном самоуправлении в Российской Федерации”, которые применяются в части не противоречащей Конституции российской Федерации и новому Федеральному закону, до принятия субъектами Российской Федерации законов о разграничении предметов ведения муниципальных образований, а также законов о регулировании осуществления местного самоуправления в формах предусмотренных статьями 24 и 27 Федерального закона.[[4]](#footnote-4)1В данных статьях содержатся положения о собраниях (сходах) граждан, о территориальном общественном самоуправлении и других формах участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст.56).

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” предусматривает возможность временного регулирования отдельных отношений, предусмотренных данным Законом. Согласно ст.57 Закона впредь до принятия субъектами Российской Федерации законов, предусмотренных настоящим Федеральным законом, вопросы, подлежащие регулированию законами субъектов РФ, могут регулироваться уставами муниципальных образований, принятыми в соответствии с Конституцией РФ и данным Федеральным законом за исключением вопросов, указанных в пунктах 1,2 ст.56.

Закон содержит специальную статью 62 “О формировании правовой основы местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом”. В ней содержаться положения, адресованные Правительству Российской Федерации, о разработке и представлении на рассмотрение Государственной Думе:

проектов федеральных законов, обеспечивающих приведение законодательства Российской Федерации, в том числе налогового и бюджетного, в соответствие с данным Федеральным законом;

проектов законодательных актов, обеспечивающих правовую защиту органов местного самоуправления;

проектов законодательных актов, устанавливающих ответственность, в том числе уголовную, за воспрепятствование осуществлению прав граждан на местное самоуправление, включая ответственность за нарушение установленных сроков проведения выборов органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Статья 58 Закона установила срок проведения выборов: не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу Закона. Однако 17 сентября 1995г Президент Российской Федерации издал Указ “О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления”, в котором признал необходимым проведение выборов в органы местного самоуправления в декабре 1996г. Основанием для переноса срока выборов послужили, по мнению Президента, “незавершенность процесса формирования в ряде субъектов Российской Федерации законодательной базы, необходимой для проведения выборов и функционирования органов местного самоуправления” и отсутствие федерального законодательства о формировании финансовой и материальной базы местного самоуправления. Данные положения Указа вступили в противоречие с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, в соответствии с п.2 ст.59 истекли сроки полномочий глав местных администраций (глав местного самоуправления), назначенных на должность государственными должностными лицами, органами государственной власти, а также ином порядке, чем это предусмотрено Законом. В разъяснении Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального собрания РФ от 25 марта 1995г “О некоторых вопросах, связанных с реализацией Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” было подчеркнуто, что продление сроков полномочий названных выше лиц юридически возможно только после внесения соответствующих изменений в Федеральный закон. В этой связи применение Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995г “О выборах в органы государственной власти субъектов российской Федерации и в органы местного самоуправления”, устанавливающие сроки проведения муниципальных выборов, по мнению Комитета, недопустимо.

 Федеральный закон от 28 августа 1995г “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” является базовым, исходным для построения системы местного самоуправления в нашей стране. Все другие федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции Российской Федерации и названному Федеральному закону, ограничивать гарантированные им права местного самоуправления.

Федеральный закон от 28 августа 1995г:

определил роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления, государственные гарантии его осуществления;

установил общие принципы организации местного самоуправления, разграничил полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления;

определил предметы ведения местного самоуправления;

регулирует основные формы осуществления населением местного самоуправления – это органы местного самоуправления и прямое волеизъявления граждан;

закрепил законодательную основу местного самоуправления;

создал необходимые предпосылки для развития федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления.

Перечислим другие федеральные законы, которые непосредственно регулируют вопросы организации и деятельности местного самоуправления. Это Федеральные законы от 26 ноября 1996г №.138-ФЗ “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”; от 25 сентября 1997г №.126-ФЗ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”; от 8 января 1998г №.8-ФЗ “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”. Общие вопросы проведения муниципальных выборов и местного референдума регулируется Федеральным законом от 19 сентября 1997г №.124-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в референдуме граждан Российской Федерации”.

Нормативной базой в сфере местного самоуправления является также законы о местном самоуправлении, разделы конституций, уставов отдельных субъектов РФ. Таковыми является, например, Закон “О местном самоуправлении в Свердловской области”[[5]](#footnote-5)1; принятый Свердловской Областной думой 5 апреля 1995г. В данном нормативно-правовом акте дается довольно лаконичное определение местного самоуправления, излагается основные принципы организации местного самоуправления, т.е. основополагающие идеи, подходы к устройству местного самоуправления на территории области, раскрываются вопросы местного значения, дается определение местного общества (граждане РФ, постоянно проживающие в городском или сельском поселении или на иных территориях, объединенные общими интересами в решении вопросов местного значения). Важнейший раздел областного закона посвящен организации финансово-экономических основ местного самоуправления, в котором наиболее полно раскрыты права и обязанности органов местного самоуправления в формировании собственной экономической основы, при определении порядка создания и функционирования муниципальной собственности, в осуществлении финансово-бюджетной деятельности.

Следующий блок связан с организационными основами местного самоуправления. В законе говорится, что местное самоуправление осуществляется как непосредственно – путем выборов, местного референдума, собрания (сходов), так и через выборные и другие органы местного самоуправления, а также органы территориального общественного самоуправления.

“Один из узловых блоков областного закона, - подчеркивает Е.Г.Анимица, - касается правовых взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления: государственная поддержка и гарантии местного самоуправления; взаимное делегирование полномочий; запрете интересов местных сообществ компетенции и полномочия органов местного самоуправления и т.п.”.[[6]](#footnote-6)1

Необходимым компонентов правовой основы местного самоуправления являются уставы, которые принимаются муниципальными образованиями самостоятельно. [[7]](#footnote-7)

В соответствии с Федеральным законом устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Порядок его разработки, принятия и изменения находится в ведении муниципального образования. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” предусматривает два пути принятия устава муниципального образования: представительным органом местного самоуправления и населением непосредственно, т.е. местным референдумом или на сходе граждан.

Уставы, по существу, являются “малыми конституциями” соответствующих территорий, выражают демократическое начало самоорганизации и саморегулирования в рамках законов и исходят из признания территориальных (местных) сообществ населения субъектами политических отношений властвования. Следует отметить, что полномочие представительных органов самоуправления принимать устав муниципальных образований не имеет аналогов в истории российского земства и городского самоуправления и тем более в практике функционирования командно-административной системы СССР, где официальная доктрина отрицала совместимость местного самоуправления с советской формой организации власти.

Принятие уставов муниципальных образований восходит в значительной мере к опыту организации местного самоуправления в США. Впервые необходимость принятия уставов о местном самоуправлении была законодательно закреплена в Законе “О местном самоуправлении в РСФСР” (1991г). Этот законодательный акт предусматривал (ст.5) обязательное принятие районным и городским Советами положения (устава) о местном самоуправлении, а поселковый и сельский Советы по своему усмотрению принимать положение (устав). Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” исходит из того, что каждое муниципальное образование должно иметь свой устав. Ст.8 данного Закона[[8]](#footnote-8)1 содержит 14 обязательных положений, на которых базируется устав любого муниципального образования. Каждое из положений является императивным, поскольку оно должно непременно содержаться в уставе. Но определение их конкретного содержания относится к сфере ведения местного самоуправления, которое непосредственно и самостоятельно решает соответствующие вопросы. Перечень регулируемых в уставах вопросов жестко не ограничен. В уставах могут закрепляться иные положения, касающиеся вопросов местного значения, распределения функций внутри структуры местного самоуправления и т.п.

В Свердловской области процедура государственной регистрации уставов муниципальных образований определяется областным законом “О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Свердловской области”, принятым Свердловской областной Думой 19 января1996г.[[9]](#footnote-9)1 Данный закон, помимо порядка государственной регистрации уставов, определяет процедуру внесения в них изменений, порядок обжалования отказов в государственной регистрации и других действий. Устав вступает в силу после его официального опубликования в местной прессе, в бюллетенях, вестниках и иных информационных изданиях.

Кроме Устава, на муниципальном уровне принимаются и другие нормативно-правовые акты, регулирующие отдельные вопросы организации и деятельности местного самоуправления: регламенты представительных органов, положения о территориальном общественном самоуправлении и т.п.

Таким образом, правовую основу местного самоуправления в РФ составляют:

 Конституция Российской Федерации, Федеральный закон “ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, другие федеральные законы; конституции, уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, а также уставы муниципальных образований и другие нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления. Кроме того, составной частью правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации можно по существу считать Европейскую Хартию о местном самоуправлении: её основные принципы и положения нашли отражение в российском законодательстве о местном самоуправлении.[[10]](#footnote-10)1

Обобщая сказанное, следует подчеркнуть, что Россия находится на начальном этапе создания основ правового пространства местного самоуправления. Создана лишь минимальная правовая база, обеспечивающая деятельность органов местного самоуправления. Движение по пути реформирования и становления местного самоуправления будет сопровождать дальнейшим наращиванием его правовой основы. Так, на федеральном уровне законодательными органами разрабатывается более 20 новых законодательных актов: о порядке передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность; о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями Российской Федерации; о муниципальных банках; о государственных и муниципальных землях; о природной зоне городов и т.п.

Предполагается принять государственную программу муниципальной политики России, в которой на основании законодательной базы должны четко определяться вопросы децентрализации и деконцентрации власти, понятия муниципальной власти, муниципальных образований, муниципальной политики, формулироваться цели и задачи реформ местного государственного управления и самоуправления.

Глава 2. Правовое регулирование муниципальной службы федеральными органами государственной власти.

Понятие “муниципальная служба” сравнительно новое для нашего законодательства.

До перехода к организации местной власти на началах самоуправления и становления местного самоуправления в качестве самостоятельной формы осуществления власти народа понятие “муниципальная служба” в законодательстве не использовалось, ибо в нем не было необходимости: служащие (местных органов государственной власти местных Советов и исполнительных комитетов) – являлись государственными служащими. Закон РСФСР “О местном самоуправлении в РСФСР” от 6 июля 1991г также не использовал понятие “муниципальной службы”. “Служба в органах местного самоуправления подчеркивает О.Е.Кутафин, - трактовалась первоначально как часть государственной службы.”[[11]](#footnote-11)1 Государственный служащий и муниципальный служащий рассматривались как разнозначные понятия. Согласно такому взгляду муниципальный служащий – это государственный служащий, работающий в органе местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993г установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Федеральный закон “Об основах государственной службы Российской Федерации” (от 31 июля 1995г) разграничил государственную службу и муниципальную службу, определив государственную службу как профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов (ст.2).

Таким образом, муниципальная служба не входит в систему государственной службы, не является её структурной частью и требует своего правового регулирования. Муниципальная служба – это самостоятельный институт местного самоуправления, институт муниципального права.

Профессиональная деятельность – служба в органах местного самоуправления именуется муниципальной службой. В Федеральном законе “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” от 8 января 1998г №8-ФЗ статья 2 гласит, что муниципальная служба – это “профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной”. Областное законодательство (например, областной закон “О муниципальной службе в Свердловской области” от 3 апреля 1996г №17-03) под муниципальной службой понимают профессиональную деятельность лиц, занимающих штатные должности и обеспечивающих реализацию полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления[[12]](#footnote-12)1.

Одно из первых упоминаний о муниципальных служащих в федеральном законодательстве встречается в Федеральном Законе от 6 декабря 1994г “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации”, ныне утратившим силу в связи с принятием 19 сентября 1997г нового Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации”. В Федеральном законе от 6 декабря 1994г (ст.22) закреплялись гарантии деятельности кандидатов, находящихся на государственной или муниципальной службе.

“Вместе с тем, - подчеркивает К.Ф.Шеремет, - муниципальная служба должна быть предметом конституционного регулирования”.[[13]](#footnote-13)2 Во-первых, право равного доступа граждан к муниципальной службе, как и право на участие в местном самоуправлении (одним из проявлений, гарантий которого является право равного доступа граждан к муниципальной службе), представляет собой один из важнейших элементов правового статуса гражданина. “Право гражданина на участие в местном самоуправлении вытекает из ряда конституционных положений”.[[14]](#footnote-14)2Этот вывод справедлив и в отношении права равного доступа граждан к муниципальной службе. Статья 130 Конституции признает за гражданами права осуществлять местное самоуправление путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления через выборные и другие органы местного самоуправления предполагает возможность граждан в качестве муниципальных служащих заниматься профессиональной деятельностью на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Граждане Российской Федерации имеют равные права на осуществление местного самоуправления, что вытекает из их конституционного статуса: государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина (ст.18 Конституции).

Муниципальная служба как предмет регулирования представляет интерес для Конституции с точки зрения разграничения полномочий в этой сфере между Российской Федерацией и её субъектами. Конституция РФ к предметам совместного ведения Федерации и её субъектов относит установление общих принципов организации местного самоуправления, не упоминая при этом муниципальную службу. Однако, будучи необходимым элементом организационной структуры местного самоуправления, муниципальная служба, как и общие принципы организации местного самоуправления, относится к совместному ведению РФ и её субъектов. Можно заключить, что на федеральном уровне должны закрепляться лишь общие принципы организации и деятельности муниципальной службы, её основы.

Проблема правового регулирования муниципальной службы на федеральном уровне выдвигает две основные задачи. Необходимо определить, во-первых, какие вопросы муниципальной службы должны быть законодательно решены на федеральном уровне и, во-вторых, в каком объеме это должно быть сделано. Иначе говоря, речь идет о пределах правового регулирования муниципальной службы на уровне Российской Федерации, о разграничении полномочий в этой сфере между тремя уровнями власти: федеральным, субъекта Федерации и муниципальным. Свидетельством того, насколько актуальна эта проблема, является тот факт, что Президент РФ в своё время отклонил Федеральный закон “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”, поскольку, как констатировалось в обращении Президента по этому поводу к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания от 23 марта 1996г, ряд положений Закона является вторжением федеральных органов государственной власти в полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так как законодательство о муниципальной службе относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (ст.4) относит к ведению Российской Федерации “регулирование основ муниципальной службы”[[15]](#footnote-15)1, что предполагает установление на федеральном уровне положений, определяющих, что следует понимать под муниципальной службой, каковы её задачи и основные принципы организации, какие служащие органов местного самоуправления должны быть отнесены к категории муниципальных служащих и каковы основы их правового статуса. Все эти положения в настоящее время закреплены в Федеральном Законе “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” не только устанавливает полномочия Российской Федерации и её субъектов в области муниципальной службы, но и содержит ряд принципиальных положений, послуживших основой для дальнейшего развития законодательства в этой сфере. В нем дается, прежде всего, понятие муниципальной службы. Определяя муниципальную службу как профессиональную деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий, Закон тем самым устанавливает четкие границы между муниципальными служащими, работающими в органах местного самоуправления. Речь идет о техническом персонале органов местного самоуправления, о лицах, работающих в органах местного самоуправления не на постоянной основе. Из этого определения следует и то, что руководители и иные служащие муниципальных предприятий, учреждений и организаций (которые не относятся к органам местного самоуправления) муниципальными служащими также не являются.

Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” не содержит понятия муниципальной должности, но различает две категории должностных лиц местного самоуправления в зависимости, прежде всего, от характера их полномочий. Во-первых, это выборное лицо, работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к категории государственных служащих. Такие должностные лица, несомненно, относятся к категории муниципальных служащих. Во-вторых, это выборное должностное лицо местного самоуправления, которое избирается населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава и наделено, согласно уставу муниципального образования, полномочиями по решению вопросов местного значения. Имеются в виду, прежде всего, глава муниципального образования, возможность введения, должности которого в уставе муниципального образования, предусматривается ст.16 ФЗ., а также иные выборные должностные лица, наделенные собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом образования. Ответа на вопрос относятся ли данные выборные должности к категориям муниципальных служащих, Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” не дает.

Этот и другие вопросы муниципальной службы получили своё разрешение в Федеральном законе от 8 января 1998г “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”.

Этот Закон дает следующее определение муниципальной должности: муниципальная должность – это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий. Кроме того, к муниципальной должности Закон относит должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственного за исполнение этих обязанностей (ст.1).[[16]](#footnote-16)1

Закон от 8 января 1998г в ст.1 подразделяет муниципальные должности на две категории: а) выборные муниципальные должности (выборные должностные лица, депутаты и др.); б) иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

При этом в муниципальной службе относится только та профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной. Таким образом, депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления не относятся к категориям муниципальных служащих. Статус этих выборных лиц Закон не определяет.

На федеральном уровне теперь законодательно закреплены основные принципы муниципальной службы, к которым относятся: а) верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечение прав муниципальных служащих; б) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие; в) самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий; г) равный доступ граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой; д) единство основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учет исторических и иных местных традиций и др. (ст.5). Закон определяет также принцип финансирования муниципальной службы за счет средств местного бюджета.

В соответствии с Федеральным законом “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” (ст.7) муниципальным служащим признается гражданин Российской Федерации, который исполняет обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. К категории муниципальных служащих не относятся лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления.

Закон 1998г закрепил основы статуса муниципального служащего, которые содержат черты, сближающие статусы муниципального и государственного служащих. Он предусматривает, что субъекты РФ своими законами устанавливают соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации. При этом обязателен учет квалифицированных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы (ст.8). Эти положения Закона развивают положения ст.21 Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, которые тесно связывают институт муниципальной службы с институтом государственной службы. Речь идет не только о приравнивании муниципальных служащих к государственным служащим в части предоставления им льгот и гарантий, но и о вытекающей отсюда возможности безболезненного перехода из одной системы службы в другую, что важно для карьеры служащего, его профессионального роста. А это в свою очередь служит повышению эффективности как муниципальной, так и государственной службы.

Законами субъекта Российской Федерации, в соответствии с федеральным законодательством, должны устанавливаться квалификационные разряды муниципальных служащих, порядок их присвоения и сохранения при переводе или поступлении муниципальных служащих на иные муниципальные должности муниципальной службы либо государственные должности государственной службы субъектов Федерации, а также при увольнении муниципальных служащих с муниципальной службы.

Федеральный закон “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” устанавливает, что квалификационные разряды присваиваются муниципальным служащим по результатам квалификационного экзамена или аттестации и указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы (ст.9).[[17]](#footnote-17)1

Основным элементом статуса муниципального служащего являются его права и обязанности. Федеральный закон “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” не содержит конкретного перечня прав и обязанностей муниципального служащего. Согласно ст.10 Закона, права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, на федеральном уровне закрепляются ограничения, связанные с муниципальной службой.

В соответствии с ст.11 Закона “Об основах муниципальной службы в РФ” муниципальный служащий не вправе: а) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; б) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления; в) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; г) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом; д) принимать участие в забастовках, использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных организациях. Муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. В ст.11 Закона[[18]](#footnote-18)1 закреплены и некоторые другие ограничения, связанные с муниципальной службой.

В целях обеспечения единства основ правового статуса муниципальных служащих Закон “Об основах муниципальной службы в РФ” закрепляет также систему федеральных гарантий для муниципального служащего. Каждому муниципальному служащему гарантируется: а) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей; б) денежное содержание и иные выплаты; в) ежегодно оплачиваемый отпуск; г) медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию; д) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей и др. (ст. 15). При этом законами субъекта РФ и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего.

Решение вопросов, связанных с денежным содержанием муниципального служащего, Закон относит к компетенции органов местного самоуправления, которые должны основываться на законах субъекта РФ.

Закон распространяет на муниципального служащего права государственного служащего в области пенсионного обеспечения в полном объеме (ст.18). Он также предусматривает, что стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной службы государственного служащего. При этом необходимо учитывать, что Закон в стаж муниципальной службы включает не только время работы на муниципальных должностях муниципальной службы, но и время работы на выборных муниципальных должностях и государственных должностях (ст.19).

Виды и порядок применения поощрений муниципального служащего, его ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей (должностной проступок) устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Вопросы прохождения муниципальной службы Федеральный закон “Об основах муниципальной службы в РФ” решает следующим образом: 1) поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством РФ о труде; 2) порядок прохождения муниципальной службы, управления муниципальной службой, требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ (ст.20).

В связи с тем, что ст.4 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” относит к полномочиям федеральных органов государственной власти принятие федеральных программ развития местного самоуправления, можно заключить, что данные полномочия предполагают и государственную поддержку муниципальной службы, её развитие. Так, федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995г в числе основных направлений государственной поддержки местного самоуправления называет создание системы подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления.[[19]](#footnote-19)1

Заключение.

Создание основной базы муниципальной службы в Российской Федерации не было простым поступательным процессом, в ходе которого шаг за шагом накапливался бы “демократический потенциал” законодательного регулирования. Пути становления институтов муниципальной службы, их нормативного регулирования были извилисты, знали свои “подъемы и спуски”. Поэтому формирование основного источника муниципальной службы не может основываться исключительно на датах принятия и вступления в силу соответствующих правовых актов. Следует иметь в виду также проблемы фактической реализации нормативных актов, касающихся таких комплексных институтов, как местное самоуправление, особенно в условиях политических и экономических кризисов. Вместе с тем нельзя обозначить главные этапы формирования основной базы только политическими событиями, поскольку они сами по себе, как правило, являются элементами длящегося политического процесса.

По мере разработки нормативного регулирования муниципальной службы нарастало влияние довольно противоречивого зарубежного опыта. Как правило, главное внимание в этом опыте уделялось не столько содержанию функций и полномочий в различных областях местной жизни, сколько его организационным формам.

На сегодняшний день, несмотря на самостоятельность муниципальной службы, всё же основным источником её регулирования остаются нормативно – правовые акты, которые и в последствии будут оставаться фундаментом муниципальной службы в Российской Федерации.

Список использованной литературы:

1. Конституция РФ. М.: Юность, 1996.
2. ФЗ от 28.08.95“Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”//СЗРФ №35
3. ФЗ от 28.08.98 № 154“Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” (с изменениями и дополнениями от 17.03. 97.) // Российская газета от 28.08.97г.
4. ФЗ от 08.01.98.№ 8 “Об основах муниципальной службы в РФ”// Российская газета от 13.01.98.
5. ФЗ “О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления”// СЗРФ.1998 №15 Ст. 1695
6. Местное самоуправление в Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов. – М.: Юрид. лит., 1998.
7. Анимица Е.Г., Тертышный А.Г.. Основы местного самоуправления. – М.: ИНОРРА М., 2000 .
8. Воеводин А.Д. Юридический статус личности в России. – М.: Юристъ, 1997.
9. Кутафин О.Е., Фадеев В.И., Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 1997.
10. Комментарий к ФЗ "Об основах государственной службы в РФ"//Отв. ред. В. И. Шкатулла. М., Экономика 1999г.
11. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: учебное пособие под ред. К.Ф.Шеремета. – М.: Правовой университет, 1998.
12. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1996.
13. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник./Под. ред. Т.Г.Морозовой. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997.
14. Старилов Ю.Н. Судебное право: Учебник. – М.: Б&К, 1996.
15. Чиканова Л.А. Государственные служащие: Комментарий, разъяснения, рекомендации. – М.: Юристъ, 1998.
16. Шугрина Е.М. Муниципальное право. – Новосибирск, 1995.

Список сокращений

Российская Федерация - РФ

Конституция Российской Федерции - КРФ

Собрание законодательства Российской Федерации - СЗРФ

Собрание законодотельства Свердловской области - СЗСО

1. 1 Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000. с.115 [↑](#footnote-ref-1)
2. 1 Конституция РФ. М., 1996. с.118 [↑](#footnote-ref-2)
3. 1 Шугрина Е.С. Муниципальное право. Новосибирск, 1995. с.25 [↑](#footnote-ref-3)
4. 1 Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28.08.95 //СЗРФ №35 Ст. 3506 . [↑](#footnote-ref-4)
5. 1 Местное самоуправление в РФ. Сборник нормативных правовых актов. М., 1998, с.223 [↑](#footnote-ref-5)
6. 1 Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000. с.128 [↑](#footnote-ref-6)
7. 1Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 28.08.95 // СЗРФ №35 п2 Ст.8

 [↑](#footnote-ref-7)
8. 1 Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от17.03.97. //СЗРФ.№12. Ст1378. [↑](#footnote-ref-8)
9. 1Местное самоуправление в РФ. Сборник нормативных правовых актов //М.,1998.с.661.Закон Свердловской области от 24.12.96.№59-ОЗ. [↑](#footnote-ref-9)
10. 1ФЗ "О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления" от 11.04.98 //СЗРФ .№15. Ст.1695. [↑](#footnote-ref-10)
11. 1 Кутафин ОЕ. Фадеев ВИ Муниципальное право. М., 1997. с.218 [↑](#footnote-ref-11)
12. 1 О З "О муниципальной службе в Свердловской области" от 3.04.96.//CЗСО. №1703 [↑](#footnote-ref-12)
13. 2 Местное самоуправление. /Под ред. К.Ф.Шеремет. М., 1998. с.108 [↑](#footnote-ref-13)
14. 2 Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997 с. 208 [↑](#footnote-ref-14)
15. 1 ФЗ "Об основах организации местного самоуправления в РФ" от28.08.95.//СЗРФ.№ 35 Ст.3506. [↑](#footnote-ref-15)
16. 1Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в РФ" // СЗ от 08.01.98. №2 Ст.224 [↑](#footnote-ref-16)
17. 1 Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" от 08.01.98.//СЗРФ №2 Ст. 224. [↑](#footnote-ref-17)
18. 1 Федеральный закон “Об основах муниципальной службы в РФ” от08.01.98.//СЗРФ №2 Ст.224. [↑](#footnote-ref-18)
19. 1 С.З. 1996. №.2. ст. 121 [↑](#footnote-ref-19)