**Введение**

Данная тема является довольно обширной и по многим вопросам спорной. Вообще, правовая база муниципальной службы становится на собственный правовой путь.

Понятие “муниципальной службы” сравнительно новое для нашего законодательства. Понятие, виды, содержание муниципальной службы напрямую связанны с пониманием и законодательным установлением местного самоуправления и системы его органов.

Раньше данный вопрос относился к государственной службе, которая давала общие понятия и регламентировала как государственную службу, так и муниципальную службу. Теперь, правовая база муниципальной службы становится на собственный правовой путь. Это связано с тем, что идет общее развитие всех институтов муниципального права.

С изменением политических, экономических, правовых условий в России возрождается местное самоуправление. И сейчас, в органах местного самоуправления занимают должности муниципальные служащие, которые структурно представляют особую группу служащих.

Органы местного самоуправления – это самостоятельная часть профессионального публично-властного аппарата страны. Это накладывает свой отпечаток на характер деятельности людей, работающих в них и реализующих их полномочия. Названная деятельность – служба – понимается как один из видов платной общественно полезной активности, состоящей в управлении, его обслуживании.

Местное самоуправление как форма публичной власти не только не исключает, но, наоборот, предполагает наличие и функционирование в системе организации различных видов оплачиваемых чиновников и служащих, обеспечивающих решение всех вопросов местного значения. Современное состояние экономики, социально – культурной и бытовой инфраструктуры всех видов поселений таково, что без подключения специалистов и служащих - профессионалов из соответствующих органов муниципального управления руководить местным хозяйством невозможно, т.е. речь идет о муниципальной службе.

Местное самоуправление осуществляет свою власть на местном уровне, в реализации этой власти ей помогает специальная служба, именуемая “муниципальной службой”.

Муниципальная служба как понятие используется для определения характера и рода деятельности людей, отражая факт управления муниципальными правами.

Цель работы: изучение принципов муниципальной службы на примере муниципального образования « г. Южно-Сахалинск».

Исходя из цели мы сформулировали задачи:

изучение теоретических основ муниципальной службы ;

рассмотрение принципов организации муниципальной службы в муниципальном образовании Южно-Сахалинск.

При написании курсовой работы использовались: Устав муниципального образования «город Южно-Сахалинск», закон Сахалинской области « О муниципальной службе в Сахалинской области», федеральный закон « Об общих принципах организации муниципального самоуправления в Российской Федерации»,федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», Конституция Российской федерации, учебное пособие Шумякова Н.В. «Муниципальное управление».

**1 Теоретические основы муниципальной службы**

Понятие муниципальной службы.

Понятие “муниципальной службы” сравнительно новое для нашего законодательства. В годы существования СССР о муниципальной службе не говорили. Но на уровне местного управления в то время работали государственные служащие, выполнявшие специфические функции, но не имевшие специального наименования, то есть это были “государственные служащие местных органов государственной власти”.

С принятием в 1990-х годах новых законов, устанавливающих систему местного самоуправления, встает вопрос и о служащих, работающих в органах местного самоуправления, об их правовом статусе и особенностях функционирования и прохождения службы. Принимаемые органами местного самоуправления: нормативно-правовые акты фиксируют и правовой статус муниципальных служащих.

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 1998 года также не использовал понятие “муниципальная служба”. Служба в органах местного самоуправления трактовалась первоначально как часть государственной службы. Государственный служащий и муниципальный служащий рассматривались как равнозначные понятия. Согласно такому взгляду *муниципальный служащий* – это государственный служащий, работающий в органе местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году, установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Федеральный Закон “Об основах государственной службы в Российской Федерации” от 13 июля 1995 года разграничил государственную службу как профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов (ст. 2). Государственный служащий – это гражданин Российской Федерации, исполняющий обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (ст. 3)

«Таким образом, муниципальная служба не входит в систему государственной службы, не является ее структурной частью и требует своего правового регулирования»[1,с.165].

«Муниципальная служба – профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной» [2,с.136].

В деятельности муниципальных служащих находят своё реальное воплощение задачи и функции местного самоуправления; поскольку в должности содержится часть полномочий соответствующего органа местного самоуправления, она неотрывна от его структуры и в тоже время имеет целью организацию кадрового состава местного самоуправления - муниципальных служащих. Должность предполагает решение целого комплекса вопросов: установление вакансии, правила и способы их замещения, порядок аттестации, перевод с одной должности на другую и т.д. «Следовательно, муниципальная служба, если её рассматривать с точки зрения места, которое она занимает в системе местного самоуправления, берёт начало там, где вводится должность» [3,с.6].

Итак, можно обозначить следующие содержательные моменты муниципальной службы:

Муниципальная служба призвана содействовать реализации полномочий органов местного самоуправления;

Эта организационная форма деятельности направлена на формирование штатов органов местного самоуправления и правовое регулирование работы муниципальных служащих;

Содержание деятельности муниципальных служащих является практическая реализация задач и полномочий местного самоуправления.

Федеральный закон « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131 – ФЗ ( с 01.01.2006 ) (статья 1 ) так определяет муниципальную службу: «это профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий» [4,с.32 ]

Нужно иметь в виду, что все работники муниципальных органов замещают те или иные должности.

Муниципальный служащий трудится в системе органов местного самоуправления, созданных для практического осуществления стоящих перед местным самоуправлением задач. Деятельность такого служащего всецело определяется потребностями местных сообществ, вследствие чего муниципальный служащий действует по их поручению.

Главное отличие муниципального служащего от государственного коренится в статье 12 Конституции РФ, в которой сказано, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [4,с.54].

Поэтому в отличие от государственного служащего муниципальный служащий не находится на службе у государства. Он осуществляет профессиональную деятельность по обеспечению полномочий органов местного самоуправления, которые призваны в интересах и от имени населения непосредственно решать вопросы местного значения.

Задачи муниципальной службы

Основными задачами муниципальной службы являются:

обеспечение наряду с государственной службой прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;

обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения;

подготовка, принятие, исполнение и контроль решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;

защита прав и законных интересов муниципального образования.

«Более того, с точки зрения задач, эта служба представлена в социальном аспекте: это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами; в политическом: как деятельность по реализации государственной политики, достижение целей и задач в обществе и государстве, то есть от ее стабильности и эффективности зависит устойчивость общественных отношений; правовом: юридическое установление служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих»[4,с.78].

«Эта служба является сложным социально-правовым институтом. Этот институт представляет собой систему правовых норм, регламентирующих права и обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. В нравственном аспекте – рассматривает этические основы муниципальной службы. Если говорить об отличии задач муниципальных служащих от задач государственных служащих, то оно заключается лишь в уровне (федеральный, региональный, местное самоуправление), то есть качественного отличия не существует: все направлено на улучшение благосостояния общества, удовлетворение общественных интересов»[8,с.83].

Функции муниципальной службы

Вообще, если говорить о функциях, то исполнительная и распорядительная деятельность направлена на все сферы муниципального образования. Прежде всего- это финансовая сфера, то есть разработка проекта местного бюджета, отчет об его исполнении, а так же непосредственное обеспечение местного бюджета. Далее, разработка и организация социально-экономических программ развития территории и обеспечение их реализации; разработка нормативно-правовых актов по вопросам местного значения; управление и распоряжение муниципальной собственностью. Не менее важная функция – это руководство муниципальным здравоохранением, эксплуатация муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства и другими муниципальными предприятиями, организациями, учреждениями. «Наконец, важнейшая функция: осуществление полномочий органов государственной власти, переданные федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Следует отметить, что сходства государственной и муниципальной службы есть и единственное их отличие – это уровень и некоторые другие особенности»[8,с.21].

Итак, под функциями муниципальной службы следует понимать основные направления практической реализации правовых норм института муниципальной службы, способствующие достижению соответствующих целей правового регулирования служебных отношений и выполнению муниципальной службой своей социальной роли и государственно-правового назначения.

«Каждый подинститут муниципальной службы, выполняет наряду с общими также специфические функции. Например, для подинститута аттестации муниципальных служащих характерны функции оценки, контроля, информирования и т.д. Главная функция права муниципальной службы состоит прежде всего в том, что бы обеспечить детальное, точное и определенное нормативное регулирование муниципально-служебных отношений»[8,с.95].

Правовые источники муниципальной службы

Правовыми источниками муниципальной службы являются внешние формы выражения муниципального нормотворчества, то есть исходящие от органов местного самоуправления официально-документальные формы выражения и установления правовых норм.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Государственная Дума 8 января 1998 года приняла Федеральный Закон “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”, который устанавливает правовые основы организации муниципальной службы в Российской Федерации и основы правового положения муниципальных служащих Российской Федерации.

«Муниципальная служба в Российской Федерации должна регулироваться федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации, определяющими муниципальную службу и правовое положение муниципальных служащих субъектов Российской Федерации. Каждая область должна принять свой закон о муниципальной службе»[9,с.33].

Нормативно-правовыми актами, регулирующими служебные отношения муниципальной службы, как в широком смысле, так и в узком ее понимании, являются уставы городского самоуправления, содержащие нормы о муниципальной службе. В систему правовых актов о муниципальной службе входят уставы и положения о дисциплине в конкретных органах и их подразделениях, содержащие нормы о статусе тех или иных должностных лиц; должностные инструкции и т.д.

Хотя, нормативно-правовая база о муниципальной службе достаточно нова, но процесс ее развития за последние несколько лет значительно активизировался.

Понятие должностного лица

Разрабатываемое в настоящие время законодательство о местном самоуправлении определяет и использует понятие “должностное лицо”. Федеральный Закон от 12 августа 1995 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в ст. 1 устанавливает два понятия:

1. Должностным лицом местного самоуправления является

выборное либо работающее по контракту (трудовому договору), лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к категории государственных служащих;

2. Выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения.

«Должностные лица несут повышенную правовую ответственность, так как они заметно выделяются из состава служащих объемом и характером своих должностных обязанностей; от них требуется профессиональное и внимательное решение важнейших практических вопросов. Поэтому законодательство и устанавливает повышенную юридическую (уголовную или административную) ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностными лицами своих служебных обязанностей»[10,с.42].

Должностное лицо реализует властные полномочия, выполняя волю общества, удовлетворяя общественные интересы. Реализуя свой личный потенциал, должностное лицо призвано решать возложенные на него задачи, поскольку является в служебном правоотношении стороной, обязанной служить как публичной власти, так субъектам частного права. Должностное лицо имеет права, обязанности, ограничения и запреты по службе. Оно может применять меры принуждения. Оно реализует полномочия по наложению дисциплинарных взысканий. Должностное лицо может разрабатывать и принимать управленческие решения. Оно осуществляет контрольно-надзорные полномочия.

Принципы муниципальной службы, их значение

Анализируя принципы муниципальной службы, необходимо ответить на следующие вопросы:

Понятие принципов муниципальной службы.

Законодательное закрепление этих принципов муниципальной службы.

Правовое установление принципов муниципальной службы обуславливает функционирование соответствующих органов, деятельность муниципальных служащих, устойчивость служебных отношений, а также обоснование тенденций развития законодательства о муниципальной службе.

«Изучение принципов муниципальной службы дает ответ на вопрос: что является главным в институте муниципальной службы, что постоянно сопутствует системе служебных отношений, без чего не могут существовать различные подинституты комплексного правового института муниципальной службы. Основное значение принципов муниципальной службы заключается в том, что они определяют жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование муниципальной службы»[11,с.17].

«*Принципы муниципальной службы* – это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций органов местного самоуправления, полномочий муниципальных служащих, действующие в системе публичной власти, и в частности, в системе муниципальной службы» [12, с.67] .

Принципы муниципальной службы должны объективно отражать сущность муниципальной службы, ее наиболее важные черты; они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности муниципальных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в правовой институт муниципальной службы. Принципы муниципальной службы устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования муниципальной службы. Они обуславливают значимость, законность, социальную ценность отношений, возникающих в системе муниципальной службы.

« Отсутствие правовых принципов может повлечь за собой произвол, бюрократизм в худшем смысле этого слова, неорганизованность, беззаконие, несправедливость»[13,с.20].

*Принципы муниципальной службы* – это субъективное понятие. Они формируются человеком (законодателем), исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства.

«Каждый в отдельности принцип муниципальной службы отражает не все объективные закономерности деятельности муниципальных служащих, а лишь некоторые из них. Но все принципы взаимосвязаны: соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнение остальных принципов»[14,с.56].

Федеральный закон “Об основах муниципальной службы в РФ” дает нам список основных принципов муниципальной службы: «

Верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами;

принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина;

самостоятельности органов местного самоуправления а пределах их полномочий;

профессионализма и компетентности муниципальных служащих;

ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей

принцип равного доступа гражданина к муниципальной службе в соответствии со способностями и уровнем профессиональной подготовки и другие не менее важные

единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в РФ, а также учета исторических и иных местных традиций

правовой и социальной защищенности муниципальных служащих внепартийности муниципальной службы» [ 5,с.12 ].

**2 Принципы организации муниципальной службы в муниципальном образовании « г. Южно-Сахалинск»**

В законе Сахалинской области от 06.07.1998 № 78 « О муниципальной службе в сахалинской области» в главе 1 статье 6, закреплены принципы организации муниципальной службы:

« 1) верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов Сахалинской области над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;

2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;

3) самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;

4) гласности в осуществлении муниципальной службы;

5) равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;

6) профессионализма и компетентности муниципальных служащих;

7) экономической, социальной и правовой защищенности муниципальных служащих;

8) единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе;

9) стабильности кадров муниципальной службы;

10) внепартийности муниципальной службы;

11) ответственности муниципальных служащих за подготовляемые и принимаемые ими решения;

12) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей» [ 22,с. 3 ].

Рассмотрим принцип верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов Сахалинской области над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих.

Во второй главе Статье 4 Устава г. Южно-Сахалинска говорится, что правовую основу местного самоуправления составляют Конституция Российской Федерации, законы Российской Федерации и Сахалинской области, Устав г. Южно-Сахалинска и Сахалинской области.

Глава 4 устава города Южно-Сахалинска посвящена населению и системе местного самоуправления. В статье 11 говорится, что жители города Южно-Сахалинска - граждане Российской Федерации, проживающие на территории города, обладающие избирательным правом, объединенные общими интересами в решении вопросов местного значения - составляют население города Южно-Сахалинска и являются источником власти и обладателем всех прав местного самоуправления в городе.

«Право на участие в выборах в городе Южно-Сахалинске принадлежит гражданам Российской Федерации, достигшим 18-летнего возраста, постоянно или преимущественно проживающим в городе Южно-Сахалинске и официально зарегистрированным в качестве избирателей.» [ 22,с.6 ].

Жители города имеют право участвовать в местном самоуправлении как непосредственно, так и через своих представителей. Высшим выражением участия в местном самоуправлении города являются референдум и выборы.

Самоуправление в городе - самостоятельная и под свою ответственность деятельность жителей города по решению, непосредственно или через органы местного самоуправления, вопросов местного значения, исходя из интересов жителей, его исторических и иных местных традиций, гарантируемая Конституцией Российской Федерации.

Приоритетным направлением деятельности органов местного самоуправления являются обеспечение прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции Российской Федерации, создание для жителей благоприятной сферы обитания, охрана их здоровья, обеспечение широкого доступа к образованию и культуре, социальная защита и личная безопасность (принцип самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий).

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина так же закреплен в статье 17 устава граждане имеют право обжаловать в суд решения органов и должностных лиц местного самоуправления, если эти решения противоречат законодательству, нарушают их права и законные интересы» [22,с.7].  
 Органы местного самоуправления регулярно информируют население о наиболее существенных вопросах развития города и его отдельных территорий, о работе транспорта, жилищном строительстве, развитии сети социально-культурных и других учреждений и служб, предоставляющих различные услуги населению, состоянии охраны общественного порядка. В этих целях используются средства массовой информации.

В каждом органе местного самоуправления города организуется прием жителей по вопросам, отнесенным к компетенции этих органов, своевременное рассмотрение и разрешение всех поступающих обращений граждан ( принцип гласности в осуществлении муниципальной службы)

Местное самоуправление наделяется следующими полномочиями по решению вопросов местного значения:

* в сфере комплексного социально-экономического развития территории;
* принятие и реализация за счет собственных материальных и финансовых ресурсов комплексным и по отдельным направлениям деятельности муниципальных планов и программ социально-экономического развития города;
* привлечение материальных и финансовых ресурсов иных собственников для реализации комплексных муниципальных планов и программ социально-экономического развития города;
* участие в разработке и реализации государственных планов и программ в части, касающейся подведомственной местному сообществу территории;
* координация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций любых форм собственности по реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития подведомственной территории;

Глава 6 устава отражает организационные основы местного самоуправления.   
От имени городского сообщества представительные, распорядительные, исполнительные, контрольные и иные функции в пределах установленной компетенции осуществляют органы местного самоуправления.  
На территории города избираются:

Городское Собрание - представительный орган местного самоуправления;

На территории города образуется: администрация города Южно-Сахалинска;

*Мэр города* - выборное должностное лицо в системе администрации города, наделенное городским сообществом полномочиями по осуществлению представительных, распорядительных, исполнительных и контрольных функций местного самоуправления. (в ред. Решения городского Собрания города Южно-Сахалинска от 27.06.2001 N 53/7-01-2. Жители города Южно-Сахалинска путем выборов делегируют городскому Собранию и мэру города все полномочия по решению вопросов местного значения.

Мэр города избирается гражданами, постоянно или преимущественно проживающими на территории города и обладающими избирательным правом, сроком на четыре года на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с законодательством Российской Федерации и Сахалинской области.

Городское Собрание - постоянно действующий, выборный, коллегиальный представительный орган местного самоуправления, состоящий из полномочных представителей населения, обладающий правом представлять интересы жителей города и принимать от их имени решения, действующие на всей территории города.

Городское Собрание состоит из 11 депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 4 года. Порядок избрания депутатов городского Собрания устанавливается законом Сахалинской области.

Администрация города - орган местного самоуправления, наделенный полномочиями на решение вопросов местного значения, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции на основании и во исполнение действующего законодательства, обеспечивающий права и законные интересы населения города.

«В состав администрации города входят департаменты, управления, комитеты, отделы, администрации поселка Синегорск, сел Березняки, Дальнее.  
Администрация города действует под непосредственным руководством мэра города»[23,с.4].

Для обеспечения эффективного управления городом мэром города определяется и согласовывается с городским Собранием структура администрации города. В поселке Синегорск, селах Березняки, Дальнее, входящих в состав города как муниципального образования, органами местного самоуправления являются администрации поселка (сел), создаваемые в порядке, установленном городским Собранием.

Органами администрации города являются созданные в соответствии со схемой управления города самостоятельные структурные подразделения администрации города, обладающие полномочиями, предусмотренными законодательством о местном самоуправлении, атак же настоящим Уставом, осуществляющие исполнительную и распорядительную деятельность в определенной сфере управления городом.

Управления, отделы и приравненные к ним органы администрации города возглавляются единоличными руководителями - начальниками управлений, отделов. В качестве совещательных органов при руководителях департаментов, управлений и отделов могут создаваться коллегии или консультативные общественные советы. Их рекомендации, в случае необходимости, оформляются приказами соответствующих руководителей. Полномочия и порядок деятельности таких органов определяется в Положениях об управлениях или отделах администрации города или отдельными актами, которые утверждаются руководителями департаментов, управлений, отделов по согласованию с мэром города или соответствующим вице-мэром.  
Комитеты, департаменты, управления, отделы и приравненные к ним органы администрации города самостоятельно решают вопросы управления, отнесенные к их ведению, руководят подчиненными к ним предприятиями, организациями и учреждениями при строгом соблюдении гарантий самостоятельности этих предприятий, учреждений и организаций, установленных законодательством.

Комитеты, департаменты, управления и отделы не вправе принимать акты, ограничивающие права и свободы граждан и их объединений.  
По вопросам, отнесенным к ведению соответствующих вышестоящих органов и должностных лиц, комитеты, департаменты, управления и отделы подконтрольны соответствующим вышестоящим органам и должностным лицам.

Виды и формы ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением города, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законодательством Российской Федерации.

«Ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, Устава и законов Сахалинской области» [23,с.6].

Ответственность перед населением города наступает в случае нарушения настоящего Устава, утраты органами и должностными лицами местного самоуправления доверия со стороны населения города.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением города реализуется в виде права на выражение недоверия соответствующим органам и должностным лицам. Выражение недоверия осуществляется через местный референдум.

Формами ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления являются отзыв депутата городского Собрания, досрочное прекращение полномочий городского Собрания или мэра города.  
 «В случае принятия органом или должностным лицом местного самоуправления неправомерного решения, оно может быть обжаловано в суд. Ущерб, причиненный в результате неправомерных решений, действий или бездействия органов и должностных лиц местного самоуправления, возмещается ими на основании судебного решения » [ 23.с. 7 ].

Принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей закреплен в статье 21 Федерального закона «О муниципальной службе в Сахалинской области». В нем говорится, что на муниципального служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на его должностных обязанностей могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; увольнение.

Порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами Сахалинской области.

Муниципальный служащий не несет ответственность за исполнение неправомерного распоряжения непосредственного руководителя. Муниципальный служащий в случае сомнения в правомерности полученного им для исполнения распоряжения обязан в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему данное распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, подтверждает указанное распоряжение в письменной форме, муниципальный служащий обязан его исполнить за исключением случаев, когда его исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием. Ответственность за исполнение муниципальным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

Муниципальный служащий несет ответственность за действие или бездействие в рамках своих служебных полномочий, ведущих к нарушению закона.

Уставом муниципального образования устанавливаются порядок и условия ответственности муниципальных служащих перед населением муниципального образования в соответствии с действующим законодательством.

Для осуществления принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих, им предъявляются требования: к уровню профессионального образования с учетом группы и специализации муниципальных должностей муниципальной службы; к стажу и опыту работы на соответствующих должностях в органах государственной власти и органах местного самоуправления; к уровню знаний Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава и законов Сахалинской области и иных нормативных правовых актов муниципального образования.

Гражданам, претендующим на муниципальную должность

муниципальной службы, необходимо иметь: для главных муниципальных должностей муниципальной службы - высшее образование и стаж работы по специальности не менее двух лет или стаж муниципальной или государственной службы на главных муниципальных или государственных должностях не менее трех лет; для ведущих и старших муниципальных должностей муниципальной службы - высшее образование и стаж работы по специальности не менее двух лет или стаж муниципальной или государственной службы на главных или старших муниципальных или государственных должностях не менее двух лет; для младших муниципальных должностей муниципальной службы - среднее специальное образование или образование, считающееся равноценным, без предъявления к стажу работы.

Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия муниципального служащего занимаемой должности проводится аттестация в соответствии с положением об аттестации. Аттестация проводится не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года.

Порядок и условия проведения аттестации устанавливаются нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с Уставом муниципального образования и настоящим Законом.

Руководитель муниципального органа с учетом оценки и рекомендаций аттестационной комиссии и в соответствии с нормативными правовыми актами муниципального образования принимает решение о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи, изменении размеров должностных окладов по соответствующим должностям, установлении, изменении или отмене надбавок к должностным окладам, направлении на повышение квалификации, повышении в должности.

Результаты аттестации могут также служить основанием для признания муниципального служащего несоответствующим замещаемой должности и принятия решения о понижении его в должности с согласия муниципального служащего.

При несогласии муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода муниципального служащего с его согласия на другую должность руководитель муниципального органа вправе принять решение о его увольнении. Указанные решения принимаются в срок не позднее двух месяцев со дня аттестации муниципального служащего. По истечении указанного срока снижение размера должностного оклада, уменьшение или отмена надбавок к нему, увольнение муниципального служащего по результатам данной аттестации не допускаются.

Принцип экономической, социальной и правовой защищённости муниципальных служащих:

- денежное содержание муниципальных служащих состоит из: должностного оклада, надбавок за квалификационный разряд, за выслугу лет, за особые условия муниципальной службы, премии по результатам работы. Денежное содержание муниципальным служащим выплачивается за счёт средств местных бюджетов соответствующего муниципального образования, предусмотренных на функционирование органов местного самоуправления.

Муниципальному служащему гарантируются:

- условия службы, обеспечивающие выполнение им должностных обязанностей;

- ежегодный оплачиваемый отпуск;

- денежное содержание и другие выплаты;

- медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;

- пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов его семьи в случае смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после её прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- защита его и членов его семьи в порядке, установленном законом, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи им исполнением им должностных обязанностей.

В случае ликвидации органов местного самоуправления, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные законодательством Российской Федерации о труде, для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращения штатов работников.

Законами Сахалинской области и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего.

**Заключение**

В Российской Федерации, как в демократическом и федеративном государстве, признаётся и гарантируется местное самоуправление.

Итак, существует две основные точки зрения касаемые вопроса о разграничении муниципальной службы и государственной. И принципиально трудно однозначно склониться к тому или иному подходу и взгляду. Вероятно, что сейчас реформирование местного самоуправления и института муниципальной службы находятся на той стадии развития, когда еще трудно сделать существенные выводы, тем более итоги. И дело наверное все в том, что неизчего выбрать и совершенствовать. Существует еще одна проблема. Это кадровая проблема, которая встает при создании органов местного самоуправления. В органах исполнительной власти работает колоссальное количество служащих, назначенных уполномоченными субъектами на соответствующие должности. Число же избранных населением мэров городов незначительно. Между тем местное самоуправление несовместимо с принципом назначения. У сильного местного самоуправления есть еще одна положительная сторона: оно позволит уменьшить количество чиновников на федеральном и региональном уровнях. Таким образом, повсеместное введение системы власти, основанной на самоуправлении может решить кадровую проблему.

На примере муниципального образования Южно-Сахалинск, нам удалось рассмотреть основные принципы организации муниципальной службы.

Местное самоуправление есть уровень публичной власти, наиболее приближённой к населению, избираемый населением и обладающий значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни.

Конституционные нормы обладают высшей юридической силой в отношении всех других законодательных актов любого уровня.

Для конкретного муниципального образования региональные законы не менее важны, чем федеральные, так как практически муниципальная власть чаще всего взаимодействует с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно, органами и должностными лицами местного самоуправления применяются муниципальные правовые акты.

Установление общих принципов организации муниципальной службы является согласно Конституции Российской Федерации предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Это предполагает издание Федеральных законов и принятия в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Региональные законы и муниципальные правовые акты позволяют конкретизировать положения Федеральных Законов применительно к местным условиям, однако региональные законы не могут противоречить Конституции Российской Федерации и Федеральным Законам, а муниципальные правовые акты кроме того не могут противоречить актам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, муниципальная служба как понятие используется для определения характера и рода деятельности людей, отражая факт управления муниципальными правами.

**Список использованных источников**

1.Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник для вузов. - М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2000.- 383 с.

2.Зотов В.Б, Макашева З. М. Муниципальное управление/ В.Б. Зотов, З.М. Макашева.- М.: Юнити, 2003.-279 с.

3.Конституция Российской Федерации 1993

4.Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. - М.: Юристь, 2004.- 320 с.

5.Об основах муниципальной службы Российской Федерации. Федеральный закон № 8 - Ф.З от 08.01.1998 // Закон.- 1998.№ 8.- с12.

6.Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон № 35- Ф.З от 28.08.1995 //№ 35.-с.9.

7.О муниципальной службе в Сахалинской области № 78 – Закон Сахалинской области от 25.07.1998 // № 78.c-13.

8. Устав города Южно - Сахалинска Сахалинской области от 25.03.2002 № 197.c.- 15.

9.Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / Э.А. Уткин, А.Ф. Денисов. – М. : ЭКМОС, 2003.-304 с.

10.Шумякова Н.В. Муниципальное управление.- М.: Экзамен, 2002.-с.- 640

11.Коваленко А.И. Муниципальное Право. – М.: ЮРИСТЬ, 1997.с.-456

12.Кутафин О.Е., Фадеев В.И.. Муниципальное право России. М.: Юнити, 1997.-с.- 312

13.Старилов Ю.К. Государственная служба в РФ. Воронеж: ОРБИТА, 1996.с.-567

14.Таболин. В.В. Право муниципального управления. М., 1997 с.-125

15.Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994.с.- 97

16.Харлар Э.М. Местные органы власти в Европе. М., 1992.с.- 52

17. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. М.: Юрист,2004.с.-543

18 Немчининов А.А. Муниципальная служба: справочное пособие. М.: Орбита,2002.с.- 433

19 Государственная служба : сборник нормативных документов. М.: Академия народного хозяйства,1999.с.-430

20 Государственная служба: учебное пособие/ ответственный редактор А.В. Оболонский 2-е изд. – М.: Дело,»2000.с.- 140

21 Государственное и муниципальное управление: справочник/ под ред. Глазуновой Н.И.-М.: Ветвь,1997.с.-494

22Федеральный Закон от 13.04.99 № 75-ФЗ О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об основах муниципальной службы в РФ»

23М.А.Васильев «Местное самоуправление».М.,1998.с.-24