Министерство образования и науки Российской Федерации

**МОУ ВПО "Воронежский институт экономики и социального управления"**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**по дисциплине "Государственная и муниципальная служба"**

на тему "О муниципальной службе Российской Федерации"

Выполнила: студентка 4 курса группы 4.1.

**заочной формы обучения**

**специальности "ГМУ"**

**Селявкина И.В.**

**Проверил: Тарасов В.А.**

**Воронеж 2010**

Содержание

Введение

Глава 1. Формирование института муниципальной службы

1.1 Муниципальная реформа

Глава 2. Административно-правовой режим муниципальной службы

Глава 3. Содержание правового режима муниципальной службы в российской федерации

Глава 4. Основные направления укрепления режима муниципальной службы

# Введение

В современной России муниципальная служба возникла и развивалась в общем русле развития всей системы публичной службы и, прежде всего, службы государственной. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. При этом надо бы заметить, что пределы полномочий местного самоуправления, в конечном счете, устанавливаются государством, начиная от федеральной власти и кончая органами государственной власти субъектов Федерации. Поэтому в любом случае местное самоуправление в России, по меньшей мере, пока, неразрывно связано с государством, а его границы изменчивы и зависят от конкретных социально-политических и экономических реалий. Такое положение не является чем-то особенным, а вытекает из всего отечественного и мирового опыта развития местного самоуправления.

Особый порядок, который характерен для современной государственной и муниципальной службы, многие исследователи предпочитают именовать, используя понятие правового режима. Это понятие находит свое применение даже при характеристике служебных отношений лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации. И это не случайно. Являясь разновидностью социального режима, правовой режим предполагает установление порядка, предусмотренного предписаниями, получившими свое закрепление в формально-юридических источниках публичного права. Государство, устанавливая правовой режим, обеспечивает его поддержание при помощи системы юридических средств и методов, в том числе при помощи мер принуждения, а несоблюдение и нарушение порядка, установленного при помощи правового режима, влечет за собой негативную реакцию со стороны государства, выражающуюся в применении мер юридической ответственности. При этом целью любого правового режима является обеспечение нормального функционирования социума, обеспечение общественной безопасности.

Режим муниципальной службы пока еще должным образом не исследован в научном плане и находится в стадии разработки в органах государственной власти субъектов Федерации, органах местного самоуправления, которым необходимо привести в соответствие с положениями Федерального закона № 25-ФЗ правовую базу на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Необходимо отметить также, что отсутствует достаточное число работ, в которых предметом анализа является поиск путей совершенствования законодательства о муниципальной службе и обеспечения его действительного единства с государственной службой. Все эти факторы и определяют актуальность выбранной темы.

Целью работы является исследование правового режима муниципальной службы в качестве приоритетного средства повышения эффективности муниципального управления.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие задачи:

рассмотреть содержание понятия муниципальной службы и дать ее доктринальное определение;

проанализировать содержание понятия режима муниципальной службы и сформулировать его авторскую дефиницию;

раскрыть содержание режима муниципальной службы;

наметить основные направления его укрепления;

проанализировать недостатки действующего законодательства о муниципальной службе и определить меры по их устранению;

проанализировать проблему обеспечения единства требований на государственной и муниципальной службе и определить пути ее эффективного решения.

муниципальная служба правовой режим

# Глава 1. Формирование института муниципальной службы

Принятие Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" произошло в русле радикального обновления всей базы законодательства о государственной и муниципальной службе, ставшего одним из центральных составляющих административной реформы. Главными целями административной реформы было создание эффективного государственного аппарата, способного покончить с негативными тенденциями, накопившимися в обществе и государстве в 90-е годы.

Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. "О системе государственной службы Российской Федерации", заменивший Федеральный закон № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации", сформировал базу для реформирования системы государственной службы Российской Федерации, развития правовых основ отдельных видов государственной службы, в первую очередь гражданской. Во время действия Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" была создана первая модель государственной гражданской службы Российской Федерации, и заложены основы развития законодательства о муниципальной службе. Именно в Федеральном законе № 119-ФЗ впервые был установлен принцип единства государственной и муниципальной службы, а также разделение самой государственной службы на федеральную и государственную службу субъектов Российской Федерации.

Исследуя динамику развития института муниципальной службы, необходимо отметить, что в СССР государственная служба существовала, скорее, доктринально в трудах ученых, прежде всего, юристов-государствоведов, а также экономистов и философов, занимавшихся вопросами управления. Реального законодательства и организационно оформленного института муниципальной службы в то время не было. Стройная система взаимосвязанной военной и гражданской службы, выстроенная в России, начиная с реформ Петра I, была упразднена сразу же после Октябрьской революции 1917 года. Практические шаги в ее воссоздании наблюдались лишь в военных и военизированных структурах, где существовали специальные режимы службы, которые ни в коей мере не сводились к действовавшему трудовому законодательству.

Таким образом, именно Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" положил начало развитию всех компонентов государственной гражданской службы, а также муниципальной службы в Российской Федерации, которая получила правовое оформление несколько позднее.8 января 1998 г. был принят Федеральный закон № 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации". Моделью для него послужило законодательство о государственной службе с учетом особенностей, установленных в законодательных актах о местном самоуправлении.

# 1.1 Муниципальная реформа

С середины 90-х годов до 2003 года в Российской Федерации складывалась и развивалась определенная система государственной и муниципальной службы, состоящая из трех компонентов: федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы. В государственном аппарате и муниципальных образованиях наметились и развились массовые негативные тенденции, выражавшиеся в общей неэффективности властных структур, развитии коррупции. Для их преодоления были осуществлены кадровые изменения, начались административная и муниципальная реформы, наметилась тенденция к выстраиванию властной вертикали, получили развитие контрольные и надзорные органы.

Недостатки действующей модели государственной и муниципальной службы привели к необходимости их реформирования на основе укрепления режима всех видов службы и смещения акцентов в регулировании служебных отношений с трудового на административное право. Данная тенденция должна была получить развитие и в новом законодательстве о муниципальной службе, тем более что для этого были все основания.

Часть наиболее важных и актуальных проблем государственного строительства находят свое решение в рамках национальных проектов, однако об осуществлении комплексных мер по повышению эффективности государственного и муниципального управления в современных условиях говорить преждевременно. Кадры муниципальных служащих чаще всего не удается укомплектовать лицами с должной квалификацией и профессиональной подготовкой. Поэтому кризисные тенденции продолжают развиваться в сфере муниципальной власти, на которую возлагались большие надежды в начале российских реформ 90-х годов. Одна из причин состоит в том, что регулирующие возможности рынка и общественной самодеятельности были тогда явно переоценены, а вопросы обеспечения единства всей системы управления, напротив, остались в тени реформаторских устремлений.

Поэтому принятие нового федерального закона о муниципальной службе должно было существенно улучшить ситуацию. Тем не менее, Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ лишь привел законодательство о муниципальной службе в соответствие с изменениями последних лет, которые произошли в системе организации местного самоуправления.

Что касается института муниципальной службы, то по существу осталась неизменной модель служебных отношений, основанная на нормах трудового права, которая лишь частично была увязана с требованиями Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" в части обеспечения единства требований на государственной и муниципальной службе. Однако реальные механизмы обеспечения единства и взаимодействия государственной и муниципальной служб законом не были определены. Поэтому ожидать повышения качества муниципального управления, согласованного взаимодействия государственных и муниципальных структур, повышения уровня профессионализма муниципальных служащих, эффективного решения проблем развития муниципальных образований при таком подходе представляется невозможным.

# Глава 2. Административно-правовой режим муниципальной службы

Исследование проблем административно-правового режима муниципальной службы в литературе практически не представлено, хотя в общем ключе современного этапа реформы государственной и муниципальной службы именно такой подход представляется весьма интересным и наиболее перспективным

К сожалению, сущностное единство государственной и муниципальной службы не нашло своего отражения в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. Если правовой режим современной государственной службы имеет выраженную административно-правовую природу и основывается на нормах административного права, то режим муниципальной службы продолжает базироваться на нормах трудового права, которые не позволяют достичь действительного единства требований к государственным и муниципальным служащим, сформировать тем самым единую в своей основе модель публичной службы и выстроить на ее основе внутренне непротиворечивое служебное право России. Дело в том, что трудовое право достаточно статично, тогда как государственная и муниципальная служба являются по существу разновидностями управленческой деятельности, которая в силу своей природы динамична и изменчива. Поэтому, если бы в Трудовой кодекс Российской Федерации не были внесены дополнения, разрешившие осуществлять трудовую деятельность муниципальными служащими на основе специально установленного административно-правового порядка, то ситуация в сфере муниципальной службы могла бы стать весьма острой. Однако все проблемы такой подход решить не может, потому законодательство о муниципальной службе так или иначе придется либо существенно корректировать, либо радикально обновлять.

Ведь суть административной реформы в сфере публичной службы как раз и сводилась к отказу от регулирования служебных отношений нормами трудового права, и перевод всего служебного законодательства в сферу права административного. Все это должно было привести к формированию построенного на общих основаниях единой подотрасли служебного права. В его рамках могли бы логично и во взаимосвязи между собой развиваться все виды государственной и муниципальной службы. В настоящее время эта задача оказалась не решенной, поскольку в принятом Федеральном законе № 25-ФЗ служебная деятельность вновь оказалась истолкована в качестве трудовой, а само трудовое право заняло приоритетное место в регулировании муниципальной службы и лишь дополнение его административно-правовым содержанием позволило сформировать известное подобие административно-правового режима служебной деятельности.

Характеризуя правовой режим муниципальной службы, следует заметить, что такого рода режимы могут включать в себя весьма разнородные нормативные комплексы и отдельные нормы путем их специфического публично-правового опосредования именно единой формой правового режима, исходящим из содержания Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ.

Важно отметить и то, что в пределах действия федерального законодательства субъекты Российской Федерации вправе сами дополнять установленный Федеральным законом базовый режим муниципальной службы собственными нормами и положениями, тем более что финансирование муниципальной службы осуществляется из бюджетов местного самоуправления. В результате следует признать, что любой из субъектов Российской Федерации может принимать собственное законодательство о муниципальной службе в рамках Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации. Это должно позволить во многих отношениях снивелировать в региональных актах акцент в сторону трудового права, который сделан в Федеральном законе № 25-ФЗ и сформировать там гораздо более действенные режимы муниципальной службы, чем тот, который предусмотрен данным Федеральным законом. Этому, в частности, способствует конституционное установление, согласно которому административное и трудовое право находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Режим муниципальной службы формирует особое правовое состояние муниципальных служащих, выделяя их из числа других работников органов местного самоуправления. Интеграция разноотраслевых норм, составляющих этот режим, осуществляется административным правом, которое вносит особое своеобразие в действие всех компонентов режима.

Таким образом, резюмируя, есть все основания утверждать, что режим муниципальной службы - это комплексное нормативно-правовое образование, включающее в себя на основе норм административного права разноотраслевые и разноуровневые нормативные комплексы и отдельные нормы, а также правовые режимы общего характера, распространяющие свое действие за пределами режима муниципальной службы, который наделяет особым статусом муниципальных служащих, обеспечивающих эффективную реализацию полномочий органов местного самоуправления, законность и правопорядок в муниципальных образованиях.

# Глава 3. Содержание правового режима муниципальной службы в российской федерации

Поступление на муниципальную службу фактически означает добровольное согласие гражданина на подчинение специфическим требованиям правового режима муниципальной службы. Осуществляется это в форме подачи заявления представителю нанимателя, где фактически содержатся две просьбы: одна - исходная - о поступлении на муниципальную службу, вторая, являющаяся следствием удовлетворения первой, - о замещении определенной должности муниципальной службы. Таким образом, законодатель разделил само нахождение на службе и замещение конкретной должности муниципальной службы, что является принципиальной новацией в отношении ранее действовавшего порядка. Этот порядок довольно интересен, поскольку изначально разделяет муниципальную службу на ее режимную и содержательную (в современном виде - трудовую) составляющие.

Первая из них, а именно прохождение муниципальной службы, на какой бы должности, или на каком бы этапе служебной деятельности оно не осуществлялось, более всего воплощает собой режим муниципальной службы. Это неизбежно связано с традиционными для режимов служебной деятельности ограничениями, установленными для служащих в связи с нахождением на службе. Соответствующие ограничения должны обеспечить эффективность служебной деятельности, служить препятствием для противоправных и прежде всего коррупционных проявлений со стороны служащих, обеспечивать реализацию основных принципов муниципальной службы, пресекать семейственность и конфликт интересов, нарушения налогового законодательства, получения запрещенных законом для служащих доходов и т.д.

Характерным признаком и свойством административно-правового режима муниципальной службы является то, что он наделяет муниципального служащего специальными правами и налагает на любого из них обязанности, которые могут быть не связаны с конкретной должностью муниципальной службы, а являются общими для всех них. Поэтому служить - это вовсе не значит делать что-либо конкретное в соответствии с той частью трудового договора, который относится к назначению на конкретную должность. Служба - это особое правовое состояние, создаваемое режимом службы, которое имеет свое выражение в конкретных правах и обязанностях служащих.

Поэтому весьма важным положением режима муниципальной службы является право и обязанность муниципального служащего лично следить за правомерностью своих действий и данных поручений.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. не определяет службу как деятельность, его содержание исчерпывается положениями административно-правового режима, который наиболее приближен к непосредственному исполнению полномочий лишь в нормах трудового права.

Муниципальная служба, как и любая другая качественно отлична от трудовой деятельности. Обычно она сопряжена со значительным числом отягощений, которые предопределяют установление особого рода гарантий и компенсаций муниципальным служащим за те своего рода лишения, которые они претерпевают, исполняя служебную деятельность.

Должный уровень дисциплины на муниципальной службе поддерживается ее жесткой регламентацией, для чего собственно и служат большинство положений режима службы, а также позитивными и негативными санкциями.

Для муниципальной службы, как и любой другой публичной деятельности особенно актуальны сверхурочные работы, которые для государственных служащих являются фактически обыденным делом. Поскольку муниципальная служба регулируется трудовым законодательством, то здесь действует особый трудовой режим сверхурочных работ (ст.99 Трудового кодекса РФ). На муниципальной службе может также возникнуть потребность в использовании предусмотренных Трудовым кодексом РФ режимов ненормированного рабочего дня, работы в режиме гибкого рабочего времени, а также сменной работы.

Режим публичной службы, в том числе и муниципальной, в развитом виде должен включать положения о поведении служащих за пределами служебного времени, что трудовым законодательством обеспечено быть не может.

У административного права свои режимы, предмет и методы регулирования, не совпадающие с правом трудовым. И именно они, а не трудовые адекватны служебным отношениям.

Режим муниципальной службы в силу своей разветвленности, сложности, важности в плане реализации публичных функций и связи с бюджетным финансированием требует особого управления в форме кадровой работы. На конечном этапе оно осуществляется кадровыми службами органов местного самоуправления, а в целом берет свое начало от специальных подразделений федеральных органов власти, продолжается в подразделениях государственной службы органов государственной власти субъектов Федерации и заканчивается в органах местного самоуправления.

# Глава 4. Основные направления укрепления режима муниципальной службы

Противоречия в регулировании муниципальной службы административным и трудовым правом могут быть сняты двумя способами. Первый - радикальный, предполагает принятие новой редакции Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, где вместо норм трудового права займут административно-правовые, начиная с замены трудового контракта на контракт служебный. Другой выход может заключаться в придании особым федеральным законом статуса государственных гражданских служащих муниципальным служащим при сохранении особенностей режима их службы, обусловленных особым статусом муниципальных образований и сохранения собственной классификации должностей муниципальной службы.

Оба представленных варианта требуют законодательных решений. Если первый может ограничиться изменениями и дополнениями в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, то второй требует переработки всего массива служебного законодательства, начиная от рамочного Закона о системе государственной службы, затем должен быть изменен Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и соответствующее законодательство субъектов Федерации и, наконец, собственно Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Автором системно представлены предлагаемые изменения и дополнения в действующее служебное законодательство. Следует подчеркнуть, что их первоочередная нацеленность на совершенствование правового режима муниципальной службы не является самоцелью. В принципе такой подход способен послужить становлению и развитию всего служебного права Российской Федерации.

Концептуальный переход от доминирования трудового права в регулировании режима муниципальной службы к его административно-правовой модели в силу обеспечения принципа единства государственной и муниципальной службы приведет на деле к тому, что сегодняшние муниципальные служащие превратятся в государственных гражданских служащих субъектов Федерации, но с одним существенным отличием: эти служащие будут замещать должности муниципальной службы, при сохранении всех особенностей, вытекающих из специфики местного самоуправления. С точки зрения режима службы здесь нет ничего особенного, если будет сохранена система муниципальных должностей и существующий порядок их учреждения. В этом случае предлагается лишь сменить схему комплектования одной категории служащих, режим деятельности которых не отвечает интересам дела, другой, которой будут замещаться должности муниципальной службы.

Пройдя школу местного самоуправления, любой государственный служащий, вернувшийся из длительной командировки к исполнению своих прямых обязанностей на государственной службе, получит ясное осознание действительного положения дела на местах и опыт решения практических проблем в реальных сложных условиях современного местного самоуправления. Это, одновременно, должно послужить и изменению отношения к его нуждам, которые должны стать приоритетными для органов власти субъектов Федерации. Естественно, при этом потребуются специальные изменения и дополнения в законодательство о государственной службе субъектов Федерации, предусматривающие саму возможность таких командировок, а также дополнительные гарантии и компенсации для командируемых.

Прежде всего, следует реорганизовать институт государственной службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы, объединив их в единый институт службы субъектов Российской Федерации, которые могут замещать как должности государственной, так и муниципальной службы субъектов Федерации. В данном случае важно подчеркнуть двойственность этой службы. В зависимости от того, на какую должность путем заключения соответствующего служебного контракта поступает гражданин, он считается находящимся либо на государственной гражданской службе субъекта Федерации, либо на муниципальной службе. При этом в любой случае он будет действовать в рамках одного и того же режима службы - служащего субъекта Федерации.

С точки зрения теории и дальнейшего развития законодательства о государственной и муниципальной службе такого рода меры будут фактически означать появление внутренне согласованного института служебного права, который по мере развития имеет даже перспективу выделиться из общей системы административного права во вторичную отрасль - служебное право. О нем уже много сказано, однако до тех пор, пока оно не приобретет единую основу во всех своих составляющих говорить о его автономном существовании, думается, еще рано.

Органам государственной власти следует пересмотреть свое отношение к проблемам развития муниципальных образований и поставить во главу угла человеческий фактор будущих преобразований. Сегодня, когда Российская Федерация находится в условиях стабильного прогрессивного развития не меры организационного, экономического, финансового характера, проводимые субъектами Федерации, решают исход дела в муниципальных образованиях. Все это лишено смысла без кадров, умеющих и готовых решать накопившиеся в течении десятилетий проблемы социально-экономического характера.

Чтобы соответствующие кадровые решения были эффективными, следует изначально укрепить статус кадровых служб администраций субъектов Российской Федерации, повысить статус их руководителей до уровня заместителей Главы региона. В законодательство субъектов Федерации следует внести положения о возможных длительных служебных командировках и стажировках гражданских служащих в отдаленных от центра регионах и связанных с этим мер по стимулированию служащих и их обеспечению на местах. Имеет смысл принять законы субъектов Федерации для решения такого рода вопросов. На взгляд автора, этому могла бы способствовать и федеральная власть. Так, на уровне Федерации было бы целесообразно принять закон о переводе гражданских служащих с одного места службы на другое.

Необходимо также, чтобы служащие, которым в дальнейшем придется участвовать в развитии муниципальных образований, действовали на основе специальных программ и планов, которые следует разрабатывать с их обязательным участием и предварительным выездом на места для детального изучения обстановки.

Следует обратить внимание еще на один резерв комплектования муниципальных служащих кадрами должной квалификации. Это - альтернативная гражданская служба. Среди граждан, призванных на эту службу есть лица с высшим образованием и квалификацией, которую не имеют жители многих отдаленных населенных пунктов. Для реализации этой меры необходимо лишь специальное постановление Правительства Российской Федерации. В условиях, когда общий вектор комплектования Вооруженных Сил неуклонно смещается в сторону профессионалов, число лиц, которые будут призываться на альтернативную гражданскую службу, скорее всего, будет возрастать. И как раз этим можно воспользоваться для укрепления кадрового состава муниципальных образований.