Оглавление

Введение…………………………………………………………………….3

1. Государственная и муниципальная служба………………………………4

1.1. Государственная и муниципальная служба как

служба в органах публичной власти……………………………….…..8

1.2. Государственная и муниципальная служба

как профессиональная деятельность…………………………….……..9

1.3. Государственная и муниципальная служба как

функционал государственной деятельности персонала…………...…10

2. Виды государственной службы …………………………………………..13

2.1. Федеральная государственная служба……………………………13

2.2. Государственная служба субъектов РФ…….…………………….15

2.3. Другие виды государственной службы……………………….….17

### 3. Муниципальная служба - новый вид службы в

### Российской Федерации……………………………………………………19

### 4. Соотношение государственной и муниципальной службы………….….24

Заключение…………………………………………………………………29

Список использованной литературы……………………………………..31

**Введение**

Для Российской Федерации актуальной является проблема отнесения к государственной службе деятельности органов местного самоуправления. Относительно легко решить эту проблемы или через приведенный выше путь исторических закономерностей возникновения и функций государственной службы, а иначе эту проблему можно относительно легко решить через решение вопроса об ответственности государственных служащих. Так как именно в вопросе их ответственности перед населением и реализуются представления граждан о власти, и определяются пределы и законность властных полномочий государственных служащих. По действующему “демократическому” законодательству РФ муниципальная служба не относится к государственной службе. Это обстоятельство рассмотреть не иначе как попытку государственных властей избежать ответственности за ненормальное положение в стране.

Служба как один из видов социальной, общественно-политической деятельности в любом обществе, в любом государстве выступает в качестве необходимого условия нормальной жизнедеятельности общества.

Понять сущность и выявить основные черты государственной службы невозможно без предварительного определения видов общественно полезной деятельности людей, которая может осу­ществляться в следующих формах:

производство товаров, материальных ценностей, предостав­ление услуг;

создание нематериальных благ (духовных ценностей): написа­ние книг, статей, постановка театральных спектаклей, разработ­ка сценария, съемки фильма и пр.;

социально-культурная деятельность (образование, здраво­охранение и т.д.);

государственная служба, функционирующая практически во всех сферах жизнедеятельности государства и общества, т.е. таких, как:

а) управление социально-культурной сферой (образованием, здра­воохранением, наукой, социальной защитой населения);

б) управ­ление экономикой (промышленностью, сельским хозяйством, ис­пользованием и охраной природных ресурсов, торговлей, финансами и кредитом, внешнеэкономической деятельностью);

в) управление административно-политической сферой (обороной, безопасностью, внутренними и иностранными делами, юстицией);

служба в общественных объединениях, негосударственных, религиозных, международных, иностранных организациях;

общественная деятельность в целях удовлетворения индиви­дуального интереса в различных сферах жизни общества на без­возмездной основе

**1. Государственная и муниципальная служба**

В количественном отношении среди служащих ведущее место занимают государственные и муниципальные служащие. Необ­ходимость создания государственной и муниципальной службы и ее правового регулирования обусловлена самим существова­нием государства с его задачами и функциями, а также потреб­ностью в организации кадрового потенциала государственных органов (законодательной, исполнительной и судебной власти). Именно служащие действуют как персонал в многочисленных структурах государственных органов, учреждений и организа­ций, внутри институтов управляющей и управляемой систем; именно их компетентность определяет реальное использование возможностей управления с целью установления требуемого правового порядка в государстве и обществе.

Государственная и муниципальная (или, точнее, публичная) служба объединяет всех работающих лиц — сотрудников орга­нов публичной власти, т.е. работающих на профессиональной основе и выполняющих задачи этих органов (например, государ­ственных органов или органов местного самоуправления), кото­рые входят в структуру государственной администрации (орга­нов муниципального образования), понимаемой в данном случае в широком смысле и включающей в себя органы государствен­ной власти на уровне Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. Государственную службу целесообразно исследовать с двух точек зрения: как теоретическую конструкцию и как практику законодательного (нормативно-правового) регулирования госу­дарственно-служебных правоотношений.

Государственная и муниципальная служба может быть тео­ретически представлена и рассмотрена в следующих аспектах:

**социальном,** т.е. «государственная служба как социальная ка­тегория — это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами, зани­мающими должности в государственных организациях:

**политическом** — как деятельность по реализации государ­ственной политики, достижению выработанных всеми поли­тическими силами государственно-политических целей и задач в обществе и государстве; государственная служба — важней­ший фактор стабильности в обществе, ибо от ее функциониро­вания и эффективности зависит стабильность и устойчивость общественных отношений;

**социологическом** — это практическая реализация функций государства, компетенции государственных органов; в этом смысле важно выявление степени эффективности государственной служ­бы, практики и проблем ее функционирования. Орган управле­ния представляет собой совокупность служащих — людей, объеди­ненных формально установленными целями в рамках определенного типа административной (разновидности социальной) организа­ции[[1]](#footnote-1)\*;

**правовом** — юридическое установление государственно-слу­жебных отношений, при реализации которых и достигается прак­тическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих и компетенции государственных органов. Государ­ственная и муниципальная служба является сложным социаль­но-правовым институтом, изучение которого требует комплек­сного анализа его социальных и юридических основ. Этот институт представляет собой систему правовых норм, регламентирую­щих государственно-служебные отношения, т.е. права, обязан­ности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, прохождение государственной службы, порядок воз­никновения и прекращения служебных отношений. Здесь отчет­ливо проявляется институционность государственной службы. Государственная служба — комплексный правовой институт, состоящий из норм различных отраслей права и включающий в себя множество пединститутов;

**организационном** — государственная служба связывается со структурно-функциональными элементами государственного ап­парата; она представляется как система, состоящая из следую­щих элементов: формирование организационных и процессуаль­ных основ деятельности государственного аппарата, построение и правовое описание иерархии должностей, выявление, оценка, стимулирование и ответственность соответствующих работни­ков'; государственная служба — правовая основа, позволяющая укрепить государство, усилить государственную власть и обес­печить нормальное функционирование гражданского общества;

**нравственном** — рассмотрение этических основ государствен­ной и муниципальной службы.

Общими признаками государственной службы являются: 1) за­мещение служащим государственной должности государственной службы, предусмотренной штатным расписанием государственного органа; 2) исполнение полномочий государственного органа, специфических должностных обязанностей с установлением слу­жащему денежного содержания.

Важнейшим вопросом является реализация компетенции Рос­сийской Федерации и компетенции ее субъектов в сфере уста­новления и правового регулирования государственно-служебных отношений. Статья 71 Конституции РФ однозначно устанавли­вает, что федеральная государственная служба относится к веде­нию Российской Федерации. Относительную сложность представ­ляет толкование ст.72 Конституции РФ, в которой указывается, что к совместному ведению РФ и ее субъектов относится адми­нистративное и трудовое законодательство, нормы которого глав­ным образом и регулируют государственно-служебные отноше­ния. Согласно п.2 ст.76 Конституции РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов принимаются федеральные законы, а на их основе — законы субъектов РФ. Пункт 2 ст. 77 Конститу­ции РФ определяет, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов феде­ральные органы исполнительной власти и органы исполнитель­ной власти субъектов РФ образуют единую систему исполни­тельной власти в РФ. Таким образом, вопросы государственной службы субъектов РФ регулируются в настоящее время феде­ральным законодательством о государственной службе, а также законами и иными нормативными актами, принимаемыми соот­ветствующими субъектами РФ.

**1.1. Государственная и муниципальная служба как**

**служба в органах публичной власти**

Государственная и муниципальная служба — это публичная служба, т.е. служба в органах публичной власти. С точки же зрения традиционной теории под государственной понимается служба в государственных учреждениях, предприятиях, органи­зациях и объединениях. Служащих частных организаций, пред­приятий, банков и прочих учреждений и организаций лишь со­циологически можно выделить в системе служебных отношений;

такое выделение и соответствующая классификация служащих не будет иметь юридического основания.

Аналогичный подход можно наблюдать и в отношении депута­тов представительных органов государственной (публичной) влас­ти, т.е. социологически депутатская деятельность во многих со­временных странах все более приближается к профессиональной работе. Однако депутаты не относятся к государственным слу­жащим. Лица, занимающие высшие государственные должности РФ (Президент РФ, руководители палат Федерального Собра­ния РФ, руководители органов представительной или исполни­тельной власти субъектов РФ, министры и др. ), также не состоят на государственной службе. Они имеют публично-правовой долж­ностной статус, но выполняют свои полномочия лишь в течение определенного периода времени Аналогичный статус высших должностных лиц установлен и в странах Западной Европы и Америки, то есть они также не относятся к публичной службе. Одна­ко в системе публичной службы этих стран возникает противо­речие между «временным» характером исполнения чиновника­ми должностных полномочий и принципом пожизненного назначения на государственную должность. Важные государствен­но-административные функции могут выполняться также и част­ными лицами (например, частными нотариусами), которые к го­сударственной службе не имеют никакого отношения.

**1.2. Государственная и муниципальная служба**

**как профессиональная деятельность**

С точки зрения современного законодателя, государственная служба РФ — это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении государственными служащими федеральных орга­нов государственной власти РФ и субъектов РФ компетенции этих органов, установленной в законодательных и иных норма­тивных актах.

Статья 2 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» также понимает под государственной службой профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. В этом определении мож­но выделить следующие аспекты: 1) государственная служба представляет собой профессиональную деятельность, т.е. дея­тельность, являющуюся для государственного служащего профес­сией, и, как правило, она связана с выполнением им в качестве основного вида деятельности специальных должностных полно­мочий; 2) в рамках осуществляемой деятельности происходит реализация компетенции государственных органов; 3)эта дея­тельность направлена на обеспечение функционирования госу­дарственных органов; 4) такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей, т.е. в данном случае оче­виден личностный аспект понятия государственной службы, ибо обязанности принадлежат не государственной службе, не должнос­ти, а самому государственному служащему.

Закон относит к государственной службе исполнение должност­ных обязанностей лицами, замещающими государственные долж­ности категорий «Б» и «В».

Итак, законодательное толкование понятия государственной службы позволяет утверждать, что государственная служба — это профессиональная деятельность служащих в государствен­ных органах представительной, исполнительной и судебной власти.

**1.3. Государственная и муниципальная служба**

**как функционал государственной деятельности персонала**

Государственная служба может пониматься вфункциональ­ном смысле как конкретный вид государственной деятельности персонала, служебного аппарата государственных органов, дея­тельность административно-управленческих структур. Персонал государственных органов реализует в соответствующих право­вых формах и при помощи определенных методов управления государственную власть в различных сферах общественной жизни. Деятельность государственных служащих проявляется различ­ным образом. В частности, государственные служащие:

1) реализуют полномочия распорядительного, регулирующего характера, т.е. функции так называемого положительного государ­ственного управления во всех сферах государственного строи­тельства; следовательно, государственная служба — это осу­ществление функций государства от его имени лицом, занимающим государственную должность государственной службы в государ­ственных органах и их структурных подразделениях;

2) осуществляют юридически-властные предписания для раз­личных субъектов права в системе управленческой иерархии (издают приказы и распоряжения, дают указания и т.д.);

3) реализуют юрисдикционные действия, т.е. применяют меры государственного принуждения к юридическим и физическим лицам (к различным субъектам права);

4) совершают организационные действия и материально-тех­нические операции (проводят совещания, конференции, заседа­ния и пр.);

5) осуществляют действия, направленные на обеспечение и защиту прав и свобод граждан.

Деятельность государственных служащих имеет важные право­вые последствия, поскольку она образует, изменяет и прекращает правоотношения. Все формы деятельности государственных слу­жащих являются необходимыми элементами государственного руководства и неразрывно связаны с осуществлением государ­ственной власти.

В зависимости от того, какую должность служащие занимают или в какой организации они исполняют обязанности и осущес­твляют функции, можно выделить следующие виды этой кате­гории работников:

1) служащие государственных органов;

2) служащие государственных учреждений, предприятий, ор­ганизаций и объединений;

3) муниципальные служащие (служащие, занимающие должнос­ти в органах местного самоуправления);

4) служащие негосударственных организаций;

5) служащие общественных объединений;

6) служащие органов управления международных, иностран­ных и смешанных организаций.

Служащие выполняют в большей мере административные функции (в широком понимании этого термина), например уп­равление, организацию, контроль, планирование, учет, руковод­ство. Управленческие работники заняты специфическим по це­лям, задачам, содержанию и результатам общественным трудом. В процессе такой управленческой деятельности, как правило, материальные ценности непосредственно не создаются. Этот труд заключается в выработке целей, задач и направлений социаль­ного развития, государственного строительства, организации конкретного государственно-социального организма, регуляции общественной жизнедеятельности. Труд служащих — интел­лектуальный, психологически насыщенный, ответственный, свя­занный главным образом с воздействием на сознание людей, их поведение и воспитание, с осмыслением и продуцированием сложнейшей социальной информации.

Таким образом, в соответствии с действующим законода­тельством в практически-функциональном смысле государствен­ная служба представляет собой основанную на законе деятель­ность персонала государственных органов представительной, исполнительной и судебной власти, состоящую в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства.

**2. Виды государственной службы**

В соответствии с действующим законодательством о госу­дарственной службе, основанном на конституционно-правовом принципе федерализма, выделяются следующие виды государ­ственной службы: федеральная служба и служба субъектов Российской Федерации. Законодатель определяет, что госу­дарственная служба включает в себя федеральную государ­ственную службу, находящуюся в ведении РФ, и государствен­ную службу субъектов РФ, находящуюся в их ведении (ч. 3 ст.2 Федерального закона «Об основах государственной служ­бы РФ»).

Каждый вид государственной службы имеет свое правовое оформление, характеризуется особыми признаками и специаль­ным правовым статусом. Содержание каждого вида государствен­ной службы, его правовое положение установлены соответствующими нормативными актами.

**2.1. Федеральная государственная служба**

В Положении о федеральной государственной службе, утвер­жденном Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г., понятие федеральной государственной службы не формулируется. Одна­ко из текста следует, что под федеральной государственной службой подразумевается деятельность государственных слу­жащих по реализации своего государственно-служебного стату­са и принадлежащих им полномочий, а также компетенции феде­ральных государственных органов в соответствии с положениями Конституции РФ и федеральными законами.

Федеральная государственная служба осуществляется на долж­ностях в аппарате федеральных органов представительной, ис­полнительной и судебной власти. Согласно п.1 Положения о фе­деральной государственной службе таковыми органами являются:

Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, аппараты палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, федеральные государственные органы, подведомственные Пре­зиденту РФ и Правительству РФ, а также иные должности в соответствии с законодательством РФ. Таким образом, установ­ленный законодателем перечень федеральных государственных служащих не является закрытым (исчерпывающим), и в него могут вноситься соответствующие изменения и дополнения.

Депутаты представительных органов государственной власти и судьи не относятся к служащим федеральной государственной службы, например, анализ норм Федерального закона «Об осно­вах государственной службы РФ» и Положения о федеральной государственной службе показывает, что судья не является фе­деральным государственным служащим, потому что он не нахо­дится на государственной службе и занимает государственную должность категории «А»; федеральными государственными слу­жащими являются сотрудники аппаратов Конституционного, Вер­ховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации. В литературе высказывается мнение, что Положение о феде­ральной государственной службе предусмотрело значительно более мощную социальную обеспеченность федеральных госу­дарственных служащих по сравнению с судьями судов общей юрисдикции. Поэтому предлагается распространить на работни­ков юстиции и на судей статус государственных (федеральных) служащих

Депутаты Государственной Думы работают на постоянной профессиональной основе и не могут находиться на государ­ственной службе (ч 2 ст 6 Федерального закона «О статусе депу­тата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г).

В соответствии с принятым Президентом РФ 6 сентября 1995 г. Указом «О первоочередных мерах по улучшению работы с кад­рами в системе государственной службы и реализации Федераль­ного закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»[[2]](#footnote-2)\* в 1996 г. будет разработан и принят федеральный закон «О федеральной государственной службе».

**2.2. Государственная служба субъектов РФ**

Государственная служба субъектов РФ устанавливается за­конами, принимаемыми органами законодательной власти каж­дого субъекта РФ Поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта РФ следует изучать и анализировать соответствующие региональные законы. Принимаемые в субъ­ектах Российской Федерации законодательные акты не должны противоречить Конституции РФ и рамочному Федеральному закону «Об основах государственной службы РФ».

Как правило, законы субъектов РФ о государственной (и му­ниципальной) службе соответствующих субъектов РФ опреде­ляют следующие важнейшие блоки государственно-служебных вопросов и отношений: определение содержания и основных эле­ментов государственной службы субъектов РФ; перечисление и конкретизация определенных федеральным законодательством о государственной службе принципов государственной службы субъектов РФ; рангирование государственных должностей в субъ­екте РФ с учетом соответствующих положений федерального (рамочного) закона о государственной службе; разработка и ут­верждение квалификационных требований по должностям, за­мещаемым государственными служащими субъектов РФ; уточ­нение перечня прав и обязанностей государственных служащих субъектов РФ; установление оснований и видов поощрения го­сударственных служащих субъектов РФ; детализация опреде­ленных федеральным законодательством порядка, условий и мер дисциплинарной ответственности государственных служащих;

конкретизация установленных федеральным законодательством ограничений для государственного служащего; определение со­держания государственной тайны субъекта РФ; усиление и уточ­нение гарантий для государственных служащих, установленных федеральным законодательством; закрепление порядка назначе­ния и размеров денежного содержания государственных служа­щих субъектов РФ на основе норм федерального законодатель­ства; дополнение федерального перечня компенсационных выплат и пособий государственным служащим; установление условий предоставления и продолжительности дополнительных отпус­ков и отпусков без сохранения денежного содержания; определе­ние процедуры поступления на государственную службу; уста­новление порядка проведения государственных квалификационных экзаменов, испытаний, конкурсов на замещение вакантной должнос­ти, а также аттестаций государственных служащих; детализа­ция правового механизма прекращения государственно-служеб­ных отношений; определение условий и процедуры прекращения государственной службы.

Важной особенностью правового регулирования государствен­но-служебных отношений в субъектах Российской Федерации является необходимость учета положений федерального законодательства по вопросам государственной службы, а также уста­новление вопросов, по которым в субъектах РФ может осуществляться собственное правовое регулирование. К послед­ним, например, относятся: квалификационные требования к госу­дарственным должностям; порядок ведения личных дел государ­ственных служащих; поощрение государственных служащих;

обеспечение гарантий для государственных служащих; финанси­рование государственной службы. Как видим, субъекты РФ мо­гут устанавливать правовое регулирование не самых важных (с точки зрения значимости для практики) государственно-служеб­ных вопросов. Если субъекты РФ при регламентации вопросов государственной службы отступают от указанных вопросов и тем самым превышают их полномочия, то принятый закон необхо­димо приводить в соответствие с федеральным законодательст­вом. Законотворческая практика субъектов РФ в области госу­дарственной службы позволяет выделить характерные противоречия федеральному закону.

Таким образом, государственная служба в субъектах РФ долж­на регулироваться федеральными законами, указами Президен­та РФ, законами субъектов РФ, которые не противоречат феде­ральному законодательству.

Является сомнительной точка зрения, согласно которой пра­вовое регулирование государственной службы в субъектах РФ относится к исключительному ведению субъектов РФ, так как этот вопрос не отнесен законодателем ни к исключительному ведению РФ, ни к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

**2.3. Другие виды государственной службы**

В соответствии с конституционно-правовым принципом раз­деления властей государственная служба может быть подразде­лена наслужбу в органах представительной, исполнительной и судебной власти. За этими рамками остается служба как профес­сиональная деятельность в органах прокуратуры, которая так­же должна быть (и является по существу) государственной. В Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ» и в Положении о федеральной государственной службе в числе органов, в которых осуществляется государственная служба, про­куратура РФ не упоминается; в законе не устанавливаются так­же государственные должности, которые относятся к госу­дарственной службе. Если следовать логике законодателя, то прокуроры — это «другие» лица, непосредственно исполняю­щие полномочия государственных органов и занимающие госу­дарственные должности категории «А». Сотрудники прокурату­ры (помощники прокурора, следователи) могут быть отнесены к лицам, занимающим государственные должности государствен­ной службы категорий «Б» и «В».

Современная государственная служба организуется и осущес­твляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. Поэтому к государственной службе относят военную службу, службу в органах внутренних дел, в таможенных и налоговых органах, в органах налоговой полиции и т.д. Правовое регулирование этих и других специализирован­ных видов государственной службы характеризуется систем­ностью, охватывая службу в органах всех уровней или службу в соответствующих отраслях (сферах) в целом.

### 3. Муниципальная служба - новый вид службы в Российской Федерации

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 служащие местных органов государственной власти (местных Советов и их исполнительных комитетов) являлись государственными служащими. Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации, стремясь обеспечить самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения, установила в ст. 12, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Эта норма Конституции в совокупности с другими ее положениями о местном самоуправлении (ст. 3, 130, 131, 132, 133 и др.) послужила основой для формирования модели местного самоуправления. Таким образом, Конституция 1993 г., признавая и гарантируя местное самоуправление как самостоятельный уровень власти, организационно обособленный в системе управления обществом и государством, заложила правовую основу для учреждения муниципальной службы - нового вида служебной деятельности в нашем обществе.

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 1) содержится следующее определение муниципальной службы: "Муниципальная служба - профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий".

Муниципальной службе присущи отличительные черты и признаки, которые предопределяются конституционным статусом местного самоуправления, его местом и ролью в системе народовластия. Рассмотрим их.

1. Прежде всего следует отметить, что муниципальная служба учреждается и функционирует в сфере публичной власти, ибо муниципальная деятельность является публично-властной деятельностью. Эта черта муниципальной службы сближает ее с государственной службой, тоже относящейся к сфере публичной власти. Муниципальная власть (местное самоуправление) и власть государственная - формы публичной власти. У них единый источник - власть народа. Государственные и муниципальные служащие участвуют в осуществлении функций государственных и муниципальных органов, в сфере публичной власти.

2. Муниципальная служба имеет свои специфические задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления. К ним относится, во-первых, обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Самостоятельность - одно из ключевых понятий, характеризующих сущность местного самоуправления как формы организации и осуществления власти. Самостоятельность местного самоуправления гарантируется государством (ст. 12 Конституции). Самостоятельное решение населением вопросов местного значения предполагает наличие системы эффективного функционирования демократических институтов управления, позволяющих выражать интересы и волю местного населения. Важную роль в этой системе играет муниципальная служба, которая выполняет роль одной из гарантий самостоятельности местного самоуправления.

Во-вторых, к основным задачам муниципальной службы относится обеспечение (наряду с государственной службой) прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования. Эта задача вытекает из положения ст. 18 Конституции, согласно которой права и свободы человека и гражданина определяют деятельность не только государственной власти, но и местного самоуправления.

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 Российской Федерации в свое 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 1996 г., 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..." (ст. 4) относит к ведению Российской Федерации "регулирование основ муниципальной службы", что предполагает установление на федеральном уровне положений, определяющих, что следует понимать под муниципальной службой, каковы ее 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 Законе "Об основах муниципальной службы...

Закон "Об общих принципах..." не только устанавливает полномочия Российской Федерации и ее 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 и иными служащими, работающими в органах местного самоуправления. Речь идет прежде всего 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 служащие муниципальных предприятий, учреждений и организаций (которые не относятся к органам местного самоуправления) муниципальными служащими также не являются. В нем так же не содержится понятия муниципальной должности, но различает две категории должностных лиц местного самоуправления в зависимости прежде всего от характера их полномочий. Во-первых, это выборное либо 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 Закона, 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 должностные лица к категории муниципальных служащих, Закон "Об общих принципах..." не дает.

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 ответственностью за исполнение этих обязанностей (ст. 1).

### 

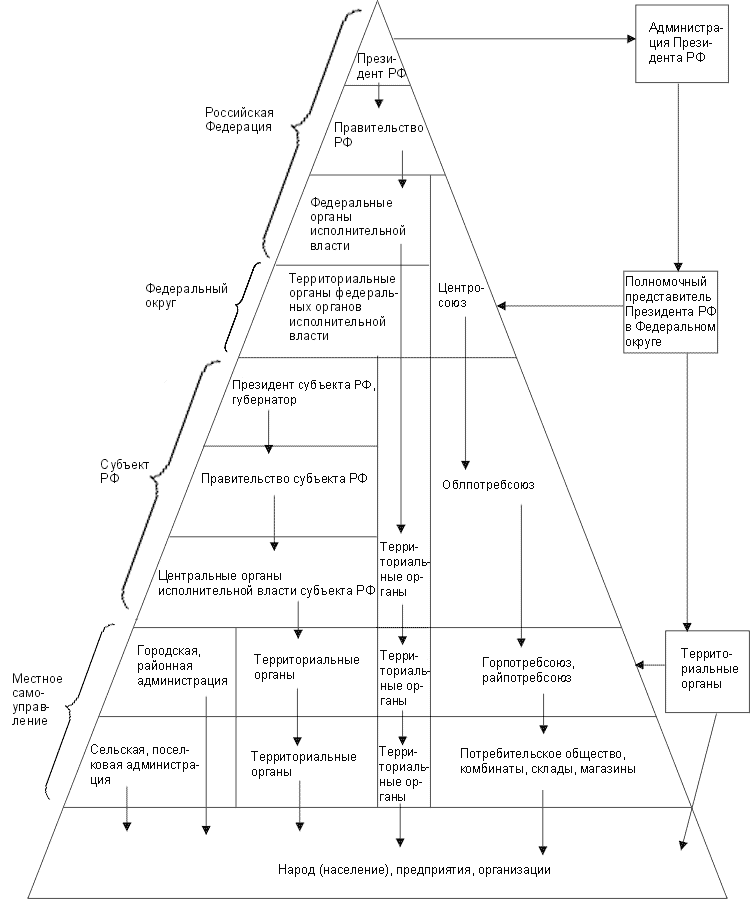
### 4. Соотношение государственной и муниципальной службы

В городе Москве действуют закон города Москвы "О государственной службе города Москвы" от 29 октября 1997 г. N 43 и закон города Москвы "О муниципальной службе в районах города Москвы" от 21 октября 1998 г. N 24, отражающие недостаточную концептуальную завершенность и научную точность в понимании государственной службы: субъект Российской Федерации не является суверенным образованием (п.1 ст. 4 Конституции РФ 1993 г.) и потому не может именовать свою службу государственной. Заметим: службе города Москвы, а не о государственной службе Российской Федерации в городе Москва, на территории Москвы. Теоретически это неверно, ибо в государстве не может быть двух суверенов, а практически направлено на дальнейшее расчленение Российского государства на удельные княжества вместо экономической и политической интеграции, диктуемой закономерностями экономического развития. Точно так же и муниципальная служба характеризуется настолько же властным содержанием, насколько таковым обладает и государственная служба в Российской Федерации в целом.

Муниципальная служба - профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий органов местного самоуправления. Она осуществляется муниципальными служащими, которыми являются лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления. Федеральным законом N 154-ФЗ 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривается, в частности, что до принятия соответствующего федерального закона на муниципальных служащих распространяются ограничения, установленные федеральным законодательством для государственных служащих. В настоящее время действует Федеральный закон РФ N 8-ФЗ 1998 г. "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", в котором муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

После установления факта, что государственные служащие – это интеллигенция, что их появление является проявлением разделения труда в прогрессивном обществе, что их функционирование – историческая неизбежность, а их функцией является властная координация всех остальных членов общества в их разделении труда в данном государстве, после этого надо определить место местного самоуправления в общем механизме государства. Совершенно очевидно, что местное самоуправление завязано в общей системе аппарата государства, выполняет те же функции, что и центральный аппарат, только на местном уровне, Отсюда делаем вывод, что служба в органах местного управления не может быть ничем иным, кроме как государственной властной деятельностью, а следовательно разновидностью государственной службы.

Схематически отношения всей совокупности административной власти можно представить в виде следующего рисунка.



Центросоюз, как разветвленная и устоявшаяся система организаций приводится в данной схеме для примера, таким примерно статусом для целей данной схемы могли бы стать и учреждения Центрального банка России, Академии наук и учреждения ряда других органов власти в Российской Федерации.

В представленной схеме отношения власти и подчинения естественно видны в связях вертикали власти между федеральными органами Российской Федерации на уровне Федерации, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и дальше вплоть до цели существования административного аппарата (управления населением), - между органами федеральной исполнительной власти на местах и гражданами. Подобной вертикали мы не видим в левой части схемы, в которой отражено современное состояние статуса субъектов Российской Федерации: вертикаль власти прерывается на уровне между федеральными органами исполнительной власти и центральными органами власти субъекта Российской Федерации, второй раз эти связи прерываются на уровне между органами власти местного самоуправления и населением. В последнем случае они прерываются в силу объявленного в Конституции РФ 1993 года негосударственного характера органов местного самоуправления. Реальность не соответствует Конституции и потому противоправна, или же Конституция не соответствует реалиям жизни. Дело не только в том, что фактически органы местного самоуправления действуют на основании “делегирования” им функций государственных органов, дело в том, что характер отношений в государстве, если оно не коммунистическое, внегосударственное, всегда является властным, так как все, в том числе и местные отношения управления вписаны во всеобщее разделение труда в государстве и ни один элемент не может выпасть из этих отношений властвования государства без отрицания самого государства. И федеральная, и муниципальная - это одна и та же служба, государственная. Только ее разновидности. Во Франции местная служба является государственной службой[См., например: Местная государственная служба во Франции: Организация и общий статус. – М.: Издание посольства Франции в Москве, 1993.]. В Великобритании государственная служба имеет несколько разновидностей: гражданская, военная, местная, полицейская, дипломатическая, но все это государственная служба. Все они выполняют функции регулирования общественных интересов в классовом государстве. Цель классового расслоения общества в Российской Федерации вместо коммунистического равноправия в СССР провозглашена в ельцинский период: создать средний класс в бесклассовом коммунистическом обществе времен СССР. При этом законодательство антикоммунистического государства даже под лозунгами буржуазной демократии теоретически не должно было бы допускать переименования государственных форм организации общества в негосударственные. Здесь видна концептуальная двусмысленность Конституции РФ 1993 года.

Однако, надо отметить, что нерешенность этого теоретического, концептуального вопроса о понятии государства и соотношении его организации с коммунистическим внегосударственным самоуправлением народа являются до сих пор предметом борьбы, по сути за государственность.

**Заключение**

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.

Необходимость правового регулирования отношений в сфере муниципальной службы и установления правового статуса муниципальных служащих, то есть лиц, занимающих штатные муниципальные должности в органах местного самоуправления и иных образуемых ими органах, назрела уже давно. Статус муниципального служащего наряду со статусом государственных служащих определяется федеральным законодательством, а так же законодательством субъектов федерации. Представляется, что муниципальные служащие по своему правовому статусу (его основным составляющим элементам, “идеологии” службы) не могут отличаться от государственных служащих, так как права, обязанности, ответственность, круг полномочий, виды службы, поступление на службу и прекращение служебных отношений и так далее, совершенно одинаковы. Иными словами, традиционными элементами статуса государственного служащего присущи и муниципальному. Но, при всем этом, для муниципальных служащих действуют свои законы. Думается, что статус “муниципальных служащих” следует устанавливать в едином законодательном акте субъекта Российской Федерации, определяющем и статус государственных служащих субъектов.

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.

**Список использованной литературы**

1. Конституция Российской Федерации 1993

2. Манохин В. М*.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 3-7.

3. СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2290.

4*.* Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник. Часть общая. М., 1993. С. 102.

5.Федеральный Закон от 28.08.95 “Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации”. Собрание Законодательства Российской Федерации. № 35.

6. СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

7. СЗ РФ. 1996. №2. Ст. 121.

8. Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994г. - N°4

10. Коваленко А.И. Муниципальное Право. – М., 1997

11. Кутафин О.Е., Фадеев В.И.. Муниципальное право России. М., 1997

12. Тихомиров Ю. Постатейный комментарий к Федеральному Закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Информационно-правовая система “Гарант” от 5.01.99

1. [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)