# Содержание

[Введение 3](#_TOC_250006)

Глава 1. Теоретико-правовые основания правового режима муниципальной службы в Российской Федерации

* 1. Исторический опыт становления муниципальной службы в России 6
	2. [Понятие муниципальной службы 12](#_TOC_250005)
	3. [Понятие режима муниципальной службы 19](#_TOC_250004)

Глава 2. Содержание правового режима муниципальной службы

* 1. Поступление на муниципальную службу, ограничения и запреты, связанные с ее прохождением, права и обязанности муниципальных служащих 24
	2. [Организация муниципальной службы и обеспечение эффективности деятельности муниципальных служащих 32](#_TOC_250003)

[Глава 3. Основные направления укрепления режима муниципальной службы](#_TOC_250002)

* 1. [Организационные проблемы укрепления режима муниципальной службы 53](#_TOC_250001)
	2. Проблемы совершенствования режима муниципальной службы 56

[Заключение 63](#_TOC_250000)

Список использованной литературы 68

# Введение

**Актуальность.** 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.

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.

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.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, в сфере осуществления служебной деятельности на муниципальных должностях муниципальной службы.

**Предметом исследования** являются правовые нормы, регулирующие муниципальную службу в Российской Федерации и формирующие правовой режим ее осуществления.

**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.

**Теоретической основой** исследования послужили труды дореволюционных, советских и современных государствоведов, исследовавших проблемы государственной и муниципальной службы, а также соответствующий зарубежный опыт.

**Методологическая основа** диссертационного исследования. В ходе работы использовались такие общенаучные методы познания, как диалектический, формально-логический, сравнительный, системно- структурный, а также, основанные на них частные методы познания — сравнительно-правовой, формально-юридический, анализа документов.

**Нормативно-правовую базу** диссертационного исследования составили: Конституция Российской Федерации; федеральные конституционные и федеральные законы.

**Структура и объем** работы определяется её целями и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

# Глава I. Теоретико-правовые основания правового режима муниципальной службы в Российской Федерации

* 1. **Исторический опыт становления муниципальной службы в России** Граждане, живущие в современной России, сталкиваются с проблемами, решение которых порой связано с обращением в те или иные органы управления, будь то местные или общегосударственные. Государство не в силах уследить за тем, чтобы соблюдение прав и свобод граждан гарантировалось в каждом уголке нашей родины. Вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решалась бы наиболее эффективно. Объективно существуют проблемы, которые могут быть решены только на общегосударственном уровне с привлечением централизованных средств и ресурсов. К таким проблемам следует отнести обеспечение территориальной целостности, независимости, создание единой правовой базы, разработку и реализацию государственной политики во внешнеполитической и внешнеэкономической областях, конституционное признание и гарантии основных прав и свобод граждан, принятие и реализацию государственных программ в области науки, культуры, образования, здравоохранения,

социальной защиты, правопорядка и безопасности и т.п.

Но в то же время реализация многих из перечисленных задач, обеспечение определенного уровня жизни населения осуществляются не в государстве вообще, а в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан – муниципальных образованиях. Именно здесь должны быть прежде всего созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания. Здесь необходимо ежедневно обеспечивать их безопасность, предоставлять медицинское обслуживание, давать возможность получения стандартного образования, создавать рабочие места, оказывать транспортные, торговые, бытовые и коммунальные услуги.

Каждое государство заинтересовано в способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и

поддерживались населением. Именно местное самоуправление призвано обеспечить достижение этих целей.

Относя муниципальную службу к негосударственной, В.М. Манохин признает, что муниципальная служба несет на себе все те признаки, свойства, которые присущи службе вообще и каждому ее виду в отдельности.1

Рассматривая муниципальную службу в исторической ретроспективе, необходимо выделить признаки и специфические особенности, которые характерны для современного состояния муниципальной службы. Наиболее приемлемой для раскрытия данного аспекта муниципальной службы является система признаков, предложенная Ю. Н. Стариловым:

* это особый вид публичной службы, т. е. в органах местной публичной власти;
* это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета;
* муниципальные служащие — это лица, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления;
* это деятельность, находящаяся в подчинении муниципального образования

Тем самым Ю.Н. Старилов рассматривает муниципальную службу как профессиональную деятельность служащих на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.2

Проследив эволюцию развития муниципальной службы, становится возможным выявить пути ее становления, а также детерминирующие процессы в данной области, способствовавшие появлению различных признаков данного явления. В качестве специфических особенностей муниципальной службы, сформировавшихся в современном законодательстве можно выделить следующие:

1 Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование. – М., 1997. – С. 242-243.

2 Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Правовое регулирование. – М., 1997. – С. 186-193.

* Организационная обособленность. Осуществление муниципальной службы в органах местного самоуправления.
* Уровень территориально-управленческой организации. Муниципальная служба является способом реализации муниципального управления.
* Трехуровневая система правового регулирования. Вопросы правового регулирования муниципальной службы находятся в совместном ведении федерального центра и субъектов федерации.3

В России накоплен большой опыт в данной сфере. Начиная с XVII в. создаются и действуют различные местные органы и представители центра на местах. Но лишь с середины XIX в. формируются звенья местного самоуправления на основе представительства различных слоев населения и самостоятельности в ведении местных дел.

Реформа местного самоуправления, датируемая 1864 г. была первой наиболее последовательной общегосударственной реформой местного самоуправления. Учитывая, что до середины XIX в. более 80 % населения находились в крепостной зависимости, компетенция местных органов определялась правительством. Одним из первых важнейших документов земской реформы 1864г. было «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» (1861г.), определившее права и обязанности, ответственность сельских и волостных должностных лиц. Отсюда берут начало основы правового статуса муниципального служащего. Эти должности могли замещаться как по выбору, так и по найму. Выборные лица избирались на трехлетний срок, для служащих по найму срок не устанавливался4.

Следующим правительственным актом, сыгравшим значительную роль в становлении муниципальной службы, стало «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» (1864г.), которое определило, что

3 Токоякова, Т. Е. Становление муниципальной службы в России / Санкт-Петербург: Свое издательство, 2015. — С. 45-48

4 Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, 1861г.//Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт: Сб. документов(1861–1917гг.)/Под общ. ред. А. Я. Сливы. — М., 1998. — С. 20–29.

ответственность подчиненных земским управам служащих определяется самими управами. Эти же лица за преступления по должности подвергались ответственности по уголовному следствию и суду. Исторической предпосылкой принципа недопустимости занятий муниципальными служащими другой оплачиваемой деятельностью, вероятно, является следующая норма Городового положения: «Городскому Голове и членам Городской Управы воспрещается входить в подряды и поставки предметам городского хозяйства»5. В «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» были расписаны предметы ведения органов местного самоуправления, что определяло сферу реализации статуса служащих земских управ. Органы местного самоуправления достигли определенной самостоятельности, хотя всеобщий и тотальный контроль имел место быть посредством подчинения губернских и земных управ губернатору.

Таким образом, данный период характеризуется проявлением таких признаков муниципальной службы, как более четкое установление должностей, организационная самостоятельность органов земской управы посредством определения сферы их компетенции6.

По принципу земских учреждений в 1870г. было реформировано и городское общественное управление (ГОУ). К тому времени фактически ГОУ не функционировало, так как всеми делами городов занималась назначаемая сверху администрация. В соответствии с новым статусом на ГОУ возложено попечение о городском хозяйстве и благоустройстве, определены предметы ведения: устройство и содержание города; развитие торговли, обеспечение горожан продовольствием; охранение народного здравия; попечение о народном образовании, устройстве театров, библиотек; предоставление правительству данных о нуждах города. Оно имело право распоряжаться принадлежащих городу землей, собственностью и иным имуществом, обращаться в суд по имущественным делам и др. параметры

5 Градовский А. Д. Собр. соч. в 9 т. Т. 9. — СПб.,1904. — С. 30–31.

6 Положение о губернских и земских уездных учреждениях 1864г.//Там же. С. 31–43.

полномочий ГОУ были ограничены границами города, имело право юридического лица, печать с городским гербом7.

Здесь прослеживается тенденция развитию организационной и территориально-управленческой особенности муниципальной службы, тенденция к самостоятельности и оформления местного самоуправления.

В 70–80 гг. XIX в. самоуправленческие органы стали крепнуть и кое- где пытались взять в свои руки существенную часть местной власти. В. А. Гольцев, рассматривая данный период истории, указывает на значительный либеральный характер реформ 70-х годов XIX в., несмотря на присутствие опеки и контроля со стороны государственных инстанций. Как отмечают Г. Н. Комков, О. В. Шудра, В. Н. Южакова, результатами такой инициативы местного управления в годы контрреформ явились сначала ограничение их компетенции, а затем — их фактическая ликвидация. К концу века была восстановлена привычная вертикаль российского управления: от Министерства внутренних дел — к деревенскому старосте8.

Период 1900–1917гг. рассматривается как революционный период. Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль местного самоуправления, а вместе с тем и муниципальной службы, была сделана Временным правительством в 1917г., когда были приняты Декларация и другие нормативные акты, провозглашавшие реформу местного самоуправления. Была осуществлена реформа городского самоуправления. Было создано Положение о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию, а также вводились административные суды. К полномочиям должностных лиц органов городского и сельского управления добавлялись: оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда, принятие мер по охране туда, руководство милицией. Кризис органов местного самоуправления углублялся, и на смену органам местного самоуправления на

7 Городовое Положение 1870г.//Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Отд. 1. Т. 45. № 48498. — С. 821–839.

8 Комков Г. Н., Шудра О. В., Южакова В. Н. Российская муниципальная служба// Теория и практика государственного управления. — М., 2009. — С. 26.

местах приходили Советы, которые являлись нижним звеном центральной власти на местах, не имея никакой самостоятельности. Они могли отменять любое не угодное им решение местных органов, которые во всех отношениях были зависимы от вышестоящих инстанций.

Развитие темы социалистического самоуправления народа в 80–90 гг. прошлого столетия характеризовалось широким и объемным пониманием самоуправления как социального феномена, охватывающего все сферы жизни общества. В единую систему самоуправления включались Советы всех уровней, трудовые коллективы и общественные организации9.

Историческая традиция местного самоуправления муниципальной службы в России в советский период была прервана, и только начиная с 90-х гг. наблюдается активное осмысление теоретических концепций самоуправления.

В 1991г. в результате передела власти и на основании решения сессии Верховного Совета РСФСР о переименовании страны, отныне ставшей Российской Федерацией, наступил новый этап в развитии российской государственности и управлении.

Явные изменения в советской теории самоуправления были связаны с подготовкой и принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» в 1990г. Именно с принятием данного закона термин «местное самоуправление» прочно утвердился в правовой науке и политической практике10.

Действующая Конституция РФ 1993г., посвятившая самостоятельную главу местному самоуправлению, исходит из уже устоявшейся в науке идеи негосударственной природы местного самоуправления. В настоящее время утверждающаяся поликорпоративность публичных интересов в Российской Федерации требует выделения четкой сферы деятельности двух видов

9 Мулукаев, Р.С. История государственного управления в России / Р.С. Мулукаев. - М.: Юнити-Дана, 2015. С. 284.

10 Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. — М.,1978г. — С. 35.)

публичной службы: государственной, преследующей общегосударственные цели, и муниципальной, направленной на решение задач местного значения.

В настоящее время основополагающим нормативно-правовым актом, регулирующим муниципальную службу, является Федеральный закон от 2 марта 2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», раскрывающий понятие муниципальной службы, ее принципы, должности муниципальной службы, правовой статус муниципального служащего, порядок поступления на муниципальную службу, кадровую работу в муниципальном образовании и. т.д.

Наблюдая историю государства, можно отследить, как менялось местное самоуправление, вместе с этим и муниципальная служба, и какими особенностями оно обладало на каждом этапе своего становления. На сегодняшний день к местному самоуправлению предъявляются новые требования, соответствующие современным условиям жизни общества. Местное самоуправление суть важнейший институт народовластия, одна из основ конституционного строя Российской Федерации, элемент правового статуса гражданина, форма социального управления. Но в первую очередь, это оптимальный в демократическом государстве способ решения повседневных вопросов жизнеобеспечения людей, совместно проживающих в городах и селах, который дает возможность получать информацию о повседневных нуждах и потребностях людей из первых рук и принимать меры к их удовлетворению с учетом всех местных условий, особенностей и возможностей.

# Понятие муниципальной службы

Начнем с того, что понятие муниципальной службы дано в Федеральном законе от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 27.10.2020) "О муниципальной службе в Российской Федерации", статья 2: «Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)». Конечно, одного

определения мало, возьмем его на заметку и в дальнейшей работе будем отталкиваться от него. В настоящее время в России муниципальная служба возникла и развивалась в общем русле развития всей системы публичной службы11. При этом модель местного самоуправления, которая по мере времени укореняется в современной жизни, во многих отношениях является собирательной, как и представления о муниципальной службе, которые в той или иной мере трансформируются по мере развития институтов муниципальной власти. В этой связи не лишне обратить внимание на самые заметные в истории модели местного самоуправления, которые в различной мере используются в современной российской действительности.

В этой связи, особую роль представляет взаимоотношение местного самоуправления и государственного управления. Специально подчеркнем, что статья 12 Конституции Российской Федерации гласит, что в России признается и гарантируется местное самоуправление. 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.

В настоящее время в наиболее развитом виде местное самоуправление сочетает в себе государственные и общественные начала. На примере Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года, которая обязывает Россию применять базовые принципы, гарантирующие

11 См.: Старилов Ю.Н. К вопросу о публично-правовом характере института государственной службы

//Правоведение. 1997. № 1.С. 17-33.

.