|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | | | | |
|  | **3 курс** | | |  | |
| КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА | | | | | |
|  | | **ДИСЦИПЛИНА**: ***Административное право***  **ТЕМА:** ***Муниципальная служба***  **ИСПОЛНИТЕЛЬ:** | | |
|  | | |  | | |
|  | | | | | |
| **2000г.** | | | | | |

###### С О Д Е Р Ж А Н И Е

Введение 3

Глава 1.Муниципальная служба 5

1.1. Понятие и задачи муниципальной службы 5

1.2. Функциии и правовые источники муниципальной службы 7

Глава 2. Принципы муниципальной службы 9

Глава 3. Правовые основы муниципальных служащих 11

Глава 4. Институт муниципальной службы 12

4.1. Понятие и структура 12

4.2. Аттестация муниципальных служащих 15

Заключение 19

Список использованных источников: 20

# Введение

Местное самоуправление по российскому законодательству второй половины прошлого века делилась на две основные формы: земское и городское. Наиболее общее и важное значение имело земское самоуправление, так как в нем участвовало население не только уездов, но и городов (городские избирательные собрания при выборах органов земского самоуправления).

В Положении о губернских и уездных земских учреждениях, утвержденном указом Александра III от 12 июня 1890 года, устанавливалось, что “должности председателей и членов земских управ замещаются по выборам подлежащих земских Собраний, которым предоставляется избирать и более одного лица на каждую должность.”

При замещении земских должностей необходимо было учитывать, чтобы на выборных должностях в одном и том же учреждении не служили одновременно лица, состоящие в первой степени родства и степенью родства: в прямой линии – без ограничения, а в боковых – до третьей включительно. Министр внутренних дел утверждал лиц, избранных председателями Губернских Управ. Губернатор утверждал лиц, избранных председателем Уездных Управ, и членов как Губернских, так и Уездных Управ.

На выборных должностях в земском управлении устанавливался трехлетний срок службы. Дела об ответственности подчиненных Управам должностных лиц, в том числе и служащих по найму, за преступления по службе возбуждались по предложениям Губернатора или по представлениям Земских Собраний и Управ. Эти лица подлежали ответственности за должностные преступления на одинаковых основаниях с лицами, состоявшими на государственной службе. Городовое положение 1892 года определяло порядок формирования Городской Управы и других исполнительных органов городского общественного управления.

Настоящая тема является довольно обширной. Вообще, правовая база муниципальной службы становится на собственный правовой путь.

Раньше данный вопрос относился к государственной службе, которая давала общие понятия и регламентировала как государственную службу, так и муниципальную службу. Но в последнее время все больше появляется мнений о том, что государственную службу следует отграничивать от муниципальной службы по многим вопросам. 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.

# Глава 1. Муниципальная служба

## 1.1. Понятие и задачи муниципальной службы

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.

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”.

После принятия в 90-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. 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.

***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.

С точки зрения задач, эта служба представлена:

1. в социальном аспекте - это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами;
2. в политическом - как деятельность по реализации государственной политики, достижении целей и задач в обществе и государстве, то есть от ее стабильности и эффективности зависит устойчивость общественных отношений;
3. правовом - юридическое установление служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих.

Муниципальная 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.

## 1.2. Функции и правовые источники 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. И наконец, важнейшая функция - осуществление полномочий органов государственной власти, переданные федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Следовательно, 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.

***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”, (Федеральный Закон от 13 апреля 1999 года О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "Об основах муниципальной службы в РФ"), 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.

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, основах муниципальной службы.

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.

# Глава 2.Принципы муниципальной службы

***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.

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.

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, тоесть соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнение остальных принципов.

В систему принципов входят уже известные принципы:

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

• принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина;

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

• принцип законности;

• самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий;

• гласность в осуществлении МС;

• профессионализм и компетентность;

• подконтрольность и ответственность муниципальных служащих перед населением и государством;

• единство основных требований, предъявляемых к муниципальной службе;

• экономическая, социальная и правовая защищенность муниципальных служащих;

• стабильность кадров МС;

• принцип внепартийности МС.

# Глава 3. Правовые основы муниципальных служащих

Муниципальное право включает в себя нормы, устанавливающие правовые основы муниципальной службы, которая не является государственной. Более общим для государственной и муниципальной службы является термин “публичная служба”.

Публичная служба – это служба в органе публичной власти. С этой точки зрения можно говорить о том, что нормы муниципального права являются источником публичной службы, то есть службы государственной. Так как органы местного самоуправления не признаются государственными органами, то и работники в этих учреждениях не могут называться государственными служащими.

Значит важным отличительным признаком, которым обладает муниципальная служба, является то, что это деятельность по исполнению полномочий органов местного самоуправления, то есть деятельность, находящаяся в подчинении муниципального образования, а муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета. Отсюда следует, что муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, занимающий в установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов федерации порядке, включенным в штат должностей, в структуре муниципальной администрации, и имеющий квалификационный разряд (специальное звание, ранг, чин, степень, класс), заключивший с государственным органом трудовой договор, осуществляющий предоставленные ему функции и полномочия, получающий денежное содержание и имеющий гарантированный государством социально-правовой статус.

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 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.

# Глава 4. Институт муниципальной службы

## 4.1. Понятие и структура

Институт муниципальной службы является юридически исходным правовым средством в системе построения местного самоуправления, ибо он включает в себя правовой материал, который используется в каждодневной практике органов власти, то есть он обеспечивает функционирование местного самоуправления.

Институт муниципальной службы состоит из первичных единичных юридических положений – правовых норм, устанавливающих многочисленные и разнообразные по характеру и значимости служебные отношения. Этому институту права соответствуют конкретные законодательные и нормативные акты, устанавливающие все его основные элементы. Деятельность муниципальных служащих, как субъектов административного права характеризуется применением не только регулятивных, но и административных методов, но и нормами материального и процессуального права, а также нормами одной отрасли права и правовыми установлениями многих других правовых отраслей и институтов.

Следовательно, институт муниципальной службы – это система правовых норм, которая регулирует отношения, складывающиеся в процессе организации самой системы муниципальной службы, статуса муниципальных служащих, гарантий и процедур его реализации (выполнение служащими своих должностных обязанностей и функций), а также механизма прохождения муниципальной службы.

Совершенно неразработанным в данной сфере остается вопрос о выборных

муниципальных служащих. И наверное, уже в ближайшее время процессы выборов муниципальных служащих будут все более набирать силу. Какие факторы влияют на реформу отрицательно? Это:

• политическая и организационная нестабильность в органах местного самоуправления;

• отсутствие достаточного нормативно-правового регулирования деятельности муниципальных служащих;

• неопределенность правового статуса муниципальных служащих;

• отсутствие единой кадровой политики, то есть неопределенность работы по подготовке, переподготовке и повышения квалификации муниципальных служащих;

• слабая профессиональная подготовленность значительной части муниципальных служащих, особенно в юридических, финансово-экономических, социально-культурных вопросах;

• не учет местных особенностей, которые являются важными факторами, сопутствующими управленческой деятельности служащих.

Реформирование муниципальной службы – длительный процесс, связанный с другими реформами, со многими изменениями, происходящими внутри законодательства, а также самого государства. Новые процессы, происходящие в обществе, политике, экономике будут влиять на формирование системы муниципальной службы. К сожалению, до сих пор нет правовой модели и юридической обоснованности реформы муниципальной службы в России, но она делится приблизительно на 3 этапа:

I – начало 90-х, то есть начало развития законодательства в отношении

государственной и муниципальной службы;

II – конец 90-х, в течении этого времени реформа муниципальной службы осуществляется не только на федеральном уровне, но и на других управленческих уровнях: в аппарате управления субъектов Российской

Федерации и в органах местного самоуправления.

III – Завершающим этапом охватывается весь последующий период. Это кодификация всего нормативно-правового материала (создание Кодекса гражданской службы).

## 4.2. Аттестация муниципальных служащих

Аттестация служащих также имеет важнейшее значение практической деятельности служащих. Совершенствование прохождения муниципальной службы невозможно без периодической аттестации служащих. Аттестация проводится с целью проверки и оценки профессиональных, деловых и личных качеств служащего, установления его служебно-должностного соответствия предъявляемых требованиям к службе занимаемой должности муниципальной службы. А также для решения вопросов о присвоении муниципальному служащему квалификационного разряда. Аттестация решает и другие задачи, связанные с соблюдением принципов муниципальной службы: выявление

потенциальных возможностей муниципального служащего с целью повышения его по службе; поддержание стабильности муниципальной службы и т.д. Данные задачи являются общими.

Аттестацию можно характеризовать как общую и персональную, очередную, внеочередную. Иногда проводятся аттестации для достижения весьма конкретной цели и решения четко поставленной задачи.

Продвижение по муниципальной службе осуществляется путем назначения на высшую должность, объявления конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы, а также присвоения более высокого квалификационного разряда (классного чина). Право на продвижение по муниципальной службе реализуется при условии успешного и добросовестного выполнения муниципальным служащим своих обязанностей.

Аттестация служащих является правовым средством расширения демократических начал в кадровой политике и в управлении муниципальной службой, средством обеспечения формирования и реализации целенаправленной и предсказуемой кадровой политики в органах местного самоуправления. Аттестация муниципальных служащих выполняет определенные функции: функцию оценки, контроля, политическую функцию, информирования и т.д.

Содержание и сущность аттестации раскрывается в принципах аттестации. Они вырабатываются аттестационной практикой органов местного самоуправления.

Аттестация муниципальных служащих строится на следующих основных принципах:

• внепартийность,

• всеобщность,

• гласность,

• периодичность,

• объективность,

• коллективность,

• обязательность.

Механизм аттестации представляет собой способ организации и осуществления аттестационной деятельности, содействующей реализации функций аттестации, достижению ее эффективного воздействия на совершенствование кадровой функции муниципального управления. Механизм аттестации муниципальных служащих является комплексным организационным образованием и состоит из следующих четырех элементов:

**\*** Субъект аттестации;

**\***объект аттестации;

**\***непосредственная деятельность по оценке и контролю за работой служащих;

**\***правовые нормы, регулирующие порядок проведения аттестации.

Право – важнейший компонент механизма аттестации, придающий ей государственно-правовую значимость, общеобязательность, устойчивость и

эффективность. Правовая регламентация аттестации муниципальных служащих

осуществляется с помощью системы нормативных актов, решений по этим вопросам органов местного самоуправления. Следует отметить, что в отдельных органах могут проводиться персональные аттестации муниципальных служащих с целью представления их к присвоению специального звания, классного чина. Особенность таких аттестаций состоит в том, что они проводятся только в отношении отдельных служащих и связаны с подготовкой важных для конкретного служащего решения. Такая аттестация является фактором изменения реального правового статуса муниципального служащего.

Муниципальный служащий вправе обратиться в соответствующий орган или в суд для разрешения споров, связанных с муниципальной службой, в том числе по вопросам проведения аттестации, ее результатов, содержания выданных аттестационных характеристик.

Особой проблемой является создание объемного дисциплинарного законодательства для муниципальных служащих.и принятия дисциплинарного кодекса, который бы регулировал отношения в сфере дисциплинарного правонарушения, принуждения, ответственности и производства. Дисциплинарное законодательство активно изменяется уже с 1991 года. Но во всех принятых положениях о дисциплине речь идет о совершенно сходных категориях: о дисциплинарных проступках, видах дисциплинарного взыскания и процедуре наложения этих взысканий на служащих. Поэтому и целесообразно урегулировать данные вопросы однозначно и в едином новом нормативном акте – Дисциплинарном законе, который ляжет в основу дисциплинарного законодательства, а последнее, в свою очередь, станет частью служебного права, частью законодательства о муниципальной службе. В Дисциплинарном кодексе можно было бы установить правило, в соответствии с которым служащие привлекались бы к дисциплинарной ответственности за нарушение принципов муниципальной службы, то есть нарушение норм, ограничивающих политические права и свободы служащих. Правовое положение муниципальных служащих может быть изменено только при наличии условий или правовых форм, которые определены в законе о правовом положении муниципальных служащих. В случае нарушения права муниципальной службы служащие имеют право подготовить и направит жалобу вышестоящему руководителю для соответствующего рассмотрения. При этом муниципальный служащий обязан соблюдать служебный порядок рассмотрения жалобы. В данном случае его жалоба может быть рассмотрена вышестоящим руководителем вплоть до самого высшего начальника. Жалоба может быть направлена и против действий лица, являющегося непосредственным руководителем этого служащего. Целесообразно в законодательстве установить порядок рассмотрения жалоб муниципальных служащих. Кроме административного порядка рассмотрения жалобы возможен и судебный порядок обжалования действий руководителей муниципального служащего.

# Заключение

В данной контрольной работе рассмотрены наиболее важные аспекты муниципальной службы. Муниципальная служба - одна из ветвей местного самоуправления.

Для нормального функционирования демократического государства необходимо наличие эффективного местного самоуправления. Европейская Хартия о местном самоуправлении трактует, что "органы местного самоуправления составляют одну из основ демократического строя". Оно признано и гарантировано Основным законом нашего государства.

Местное самоуправление создает необходимые условия для приближения власти к населению, формирует мобильную систему управления, достаточно приспособленную к местным территориальным или этническим особенностям, способствует процессу развития гражданских инициатив.

Между тем местное самоуправление несовместимо с принципом назначения. У сильного местного самоуправления есть еще одна положительная

сторона: оно позволит уменьшить количиство чиновников на федеральном и

региональном уровнях. Таким образом, повсеместное введение системы власти,

основанной на самоуправлении может решить кадровую проблему.

# Список использованных источников:

1. Конституция Российской Федерации. - М.,1995. - 61 с.
2. ФЗ от 8.01.98 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ»
3. ФЗ от 13.04.99 №75-ФЗ О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об основах муниципальной службы в РФ»
4. ФЗ от 28.08.95 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»
5. ФЗ от 13.07.95 «Об основах государственной службы в Российской Федерации»
6. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. - М.: Юристъ, 1997.