

На правах рукописи

КАЗАКОВ Сергей Александрович

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 - конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов - 2004



Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Саратовский юридический институт Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Сергун Пётр Павлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Старилов Юрий Николаевич;
кандидат юридических наук
Черкасов Константин Валерьевич

Ведущая организация: Государственное образовательное
учреждение высшего профессионального
образования «Волгоградская академия
Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

Защита диссертации состоится 28 декабря 2004 г. в 16 часов на заседа-
нии диссертационного совета Д - 212.329.02 при ГОУ ВПО «Саратовская го-
сударственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышев-
ского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Сара-
товская государственная академия права».

Автореферат разослан «18» ноября 2004 года

Учёный секретарь
диссертационного совета

 Мамонов В.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Муниципальная служба представляет собой новое явление в российской правовой системе, что требует определённого времени для осмысления данного правового института. Исторически сложившаяся в советский период система государственно-служебных отношений несколько не соотнобразуется с реалиями современной действительности. Реформирование общественно-политического устройства нашего государства затронуло весь механизм публичных (государственных) органов власти.

С принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года появилась отрасль - муниципальное право. Поэтому наряду с институтом государственной службы был выделен и институт муниципальной службы. Для удобства при определении двух родственных понятий стали применять новый термин - служба в публичных органах власти. Федеральными законами «Об основах государственной службы Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» были заложены организационно-правовые основы, а также принципы и пределы государственной службы и муниципальной службы.

Законодательное определение понятия «современная государственная служба» по масштабу перестало совпадать с понятием «государственная служба», сложившимся в науке административного права советского периода. Поэтому государственная служба в литературе стала рассматриваться в широком и узком смыслах. «Государственная служба в широком смысле сводится к выполнению служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; в узком смысле — это выполнение служащими своих обязанностей в государственных органах»¹.

¹ См. Алехин А П, Кармолицкий А А, Козлов Ю М Административное право Российской Федерации. Учебник М., 1998 С 174



Данное положение в равной степени может быть применено и к муниципальной службе - спутнице государственной.

Анализ регионального законодательства показывает, что муниципальная служба в нормативных актах рассматривалась с более широких позиций, чем это было предусмотрено в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Существуют прецеденты, когда в республиканских законодательных актах субъектов Российской Федерации служба на муниципальном уровне включалась в состав государственной службы. Поэтому в науке административного права появились точки зрения, согласно которым муниципальная служба должна относиться к разряду государственной службы, быть её составляющей частью.

Плюрализм мнений относительно государственной службы и муниципальной службы свидетельствует о необходимости осмысления законодательного определения публичных видов службы в свете произошедших экономических, социально-политических и идеологических преобразований в российском государстве на фоне исторической преемственности.

В работе проанализировано общее представление о публичных видах служебной деятельности на примере рассмотрения организационных основ построения муниципальной службы, с учётом опыта прошлого и настоящего. Поэтому актуальность исследования не вызывает сомнения.

Состояние научной разработанности темы и круг источников. Понятия «муниципальная служба» до 1993 года в науке российского права не существовало. Была государственная служба, которая осуществлялась и в органах местного государственного управления. Имелся богатый исторический опыт по организации и осуществлению государственной службы на местном уровне власти в дореволюционной и в советской России. Соответственно в работе исследованию подвергается наряду с институтом муниципальной службы и институт государственной службы.

Среди зарубежных, а также отечественных учёных дореволюционного

периода России середины XIX - начала XX века, чьи труды были положены в основу современной концепции местного самоуправления, можно выделить: А. де Токвиля, Р. Гнейста, Л. Штейна, В.П. Безобразова, А.Н. Васильчикова, Н.М. Коркунова, М.М. Ковалевского, М.И. Лазаревского, Б.Н. Чичерина, А.Д. Градовского, Б.Э. Нольде и др.

Вопросами теории и практики государственной службы в советский период занимались учёные: В.М. Манохин, Б.М. Лазарев, А.Е. Пашерстник, Н.П. Поборчая, Г.И. Петров, Ю.А. Розенбаум, С.С. Студеникин, Ю.И. Тихомиров, Н.И. Фаянс, В.А. Юсупов, Ц.А. Ямпольская и др.

С начала 90-х годов XX века интерес к изучению служебных отношений значительно возрос. Появились теоретические труды, исследования, посвященные проблемам государственной службы, а впоследствии и муниципальной службы. К учёным этого периода следует отнести: Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Вельского, П.П. Вострикова, В.Д. Граждана, А.А. Гришковца, Н.М. Казанцева, Л.А. Калининченко, Н.В. Колесникова, Г.В. Мальцева, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачёва, А.В. Оболонского, Д.М. Овсянко, П.П. Сергуна, И.А. Смагину, В.И. Спасенко, Ю.Н. Старилова, С.Е. Чайанова, К.В. Черкасова, А.В. Шарова и др.

Проблемам местного самоуправления были посвящены труды следующих учёных: С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук, Г.В. Барабашев, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Ю.М. Козлов, О.Е. Кутафин, В.М. Манохин, Н.В. Постовой, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, Е.В. Холодная, Е.С. Шугрина и др.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основной целью диссертационного исследования является дальнейшая разработка и исследование организационно-правовой концепции построения муниципальной службы, а также выработка на этой основе предложений по совершенствованию законодательства. Постановка цели позволяет решить следующие задачи:

-выявить исторические основы формирования понятия службы в качестве общественно-полезной человеческой деятельности;

-определить современное понятие муниципальной службы;

-выработать предложения по совершенствованию законодательства при определении понятия органа местного самоуправления и муниципальной службы;

-подготовить рекомендации по совершенствованию классификации муниципальных должностей.

Методология и теоретическая основа исследования. Работа включает научно-методологическую и эмпирическую базу. Теоретико-методологической основой диссертации являются общенаучный диалектический метод познания, а также частнонаучные методы: аксиоматической дедукции; логико-юридического анализа законодательства и других нормативных актов, регулирующих вопросы по организации муниципальной службы; историко-аналитический; системно-структурный; статистический; сравнительно-правовой. Эмпирическая база исследования основана на практике изучения федерального законодательства по организации публичных видов службы (государственной и муниципальной) в Российской Федерации, а также регионального законодательства по организации муниципальной службы в субъектах Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных учёных, а также публикации в периодической печати.

Правовой основой диссертации являются положения действующего законодательства о муниципальной службе, а также критический анализ практики его применения в субъектах Российской Федерации. Нормативную базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, Федеральные законы: от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации», от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы Российской Федерации», от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы

Российской Федерации», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и др., законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и о муниципальной службе, уставы муниципальных образований, иные нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления.

Объектом исследования в работе являются отношения, возникающие в процессе организационно-правового построения служебных отношений в органах публичной власти.

Предметом исследования выступает институт муниципальной службы в качестве механизма самоуправления при реализации конституционного права граждан Российской Федерации на местное самоуправление, исходя из специфики построения и правового регулирования муниципальной службы.

Научная новизна работы состоит в том, что вопросы, касающиеся организационных аспектов муниципальной службы, в настоящее время недостаточно изучены в условиях действия нового законодательства о муниципальной службе в период реформирования местного самоуправления России. В работе вносятся рекомендации по совершенствованию законодательной базы и правоприменительной практики муниципальной службы.

Наиболее **существенные результаты**, выносимые на защиту:

1. Уточнена разработка общего понятия служебной деятельности. Представлено определение службы: *под службой понимается социальная, общественно-полезная, трудовая деятельность интеллектуального (умственного) характера, имеющая должностной эквивалент и основанная на возмездном характере, осуществляемая за определённое должностное содержание (жалование), на постоянной основе либо по совместительству.*

2. Обоснована теоретическая разработка понятия муниципальной службы с позиции «широкого подхода», исходя из общего родового понятия служебной деятельности с целью соблюдения принципа формального равенства по отношению ко всем категориям служащих в рамках муниципальных организаций. Предлагаемый подход к определению понятия муниципальной служ-

бы позволяет рассматривать её в качестве *платной, общественно-полезной, трудовой деятельности социального назначения, осуществляемой муниципальными служащими в пределах муниципальной организации.*

3. Предложена классификация по выделению четырёх разновидностей муниципальной службы: политической муниципальной службы; административной муниципальной службы; муниципальной службы специалистов (на предприятиях и в учреждениях); коммунальной службы в органах территориального общественного самоуправления в зависимости от их функционального назначения.

4. Доказана необходимость упразднения «патронатных» муниципальных должностей муниципальной службы категории «Б», закреплённых в законодательстве субъектов Российской Федерации.

5. Даны определения юридическим понятиям - «орган публичной власти» и «орган местного самоуправления» с целью выделения основания публичной службы. *Орган публичной власти - структурно обособленный, юридически оформленный, обладающий определённой управленческой компетенцией организованный коллектив граждан Российской Федерации, наделённый властными полномочиями как в отношении подчинённых ему субъектов, так и по отношению не входящих в систему исполнительной деятельности субъектов, финансируемый из бюджета государственного либо муниципального уровня. Орган местного самоуправления - это организованный коллектив граждан Российской Федерации, состоящий из выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих и иного (обслуживающего) персонала, наделённый властными полномочиями по решению вопросов местного значения и организационно обособленный от системы органов государственной власти.*

6. Обоснована необходимость включения в состав основных организационных принципов муниципальной службы и других, закреплённых на уровне федерального законодательства: принципа гласности, принципа стабильности кадров, а также планирования.

7. Внесено предложение о наименовании служащих органов территориального общественного самоуправления, независимо от способа замещения ими должностей, термином коммунальные служащие с определением в законах субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований их особого правового статуса.

8. Даны предложения по внесению изменений в ч. 1 ст. 2, в п. 3 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и в ч. 1 ст. 1, действующего до 1 января 2006 г., Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с целью устранения противоречий. Сформулировано определение понятия «муниципальный служащий».

Теоретическая и практическая значимость работы. Положения и рекомендации исследования могут быть использованы при выстраивании концепции организационно-правовой модели муниципальной службы Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях государственной власти при совершенствовании действующего законодательства. Содержащиеся в работе теоретические выводы и практические предложения могут быть полезными при разработке рекомендаций и должностных инструкций для муниципальных служащих, в преподавании учебных дисциплин: «Административное право», «Конституционное право России», «Муниципальное право России», а также смежных учебных дисциплин. Ряд предложений по совершенствованию законодательства муниципальной службы был направлен в Государственную Думу Российской Федерации и в Саратовскую областную Думу.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации были изложены: в научных публикациях автора; в учебном процессе при чтении лекций, проведении практических и семинарских занятий по учебным дисциплинам «Административное право», «Муниципальное право России», «Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федера-

ции» в ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» и в ГОУ ВПО «Саратовский юридический институт МВД России»; в выступлениях на научно-практическом семинаре «Разграничение полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации» (февраль 2001 г., гор. Саратов) и на международном Российско-Норвежском семинаре по развитию регионального законодательства в области здравоохранения (июнь 2001 г., гор. Саратов).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность и новизна темы исследования, определяются его цели, задачи, объект и предмет, методологические основы, кратко описывается материал, положенный в основу работы, формулируются положения, выносимые на защиту, с приведением авторских определений, оценивается теоретическая и практическая значимость полученных результатов, приводятся сведения об их апробации.

Первая глава диссертации «Служба как разновидность общественно-полезной деятельности» состоит из трёх параграфов. В ней проанализирована социально-правовая природа служебной деятельности, в частности, публичной службы. С позиции организационно-правового и историко-теоретического аспектов изучается институт муниципальной службы.

Первый параграф разделён на две части. В первой части раскрывается понятие и сущность службы в качестве разновидности общественно полезной, трудовой деятельности человека. Опираясь на предложенное общее определение служебной деятельности, формируется авторское определение муниципальной службы, её понятие и сущность. За основу, в качестве инструмента исследования, взят аксиоматический метод дедукции, при котором истинность посылок «общего», например, формулировка понятия «служба», определяет

истинность «частного» — «муниципальная служба».

Определение понятия муниципальной службы, государственной службы вытекает из термина «служебная деятельность». Наименование «государственная» или «муниципальная» приобретает дополнительное и определяющее значение. Сложность при рассмотрении социально-правовых институтов государственной службы и муниципальной службы возникает в силу отсутствия в науках административного, муниципального, трудового права более полного, исчерпывающего и общепризнанного определения служебной деятельности. Это обстоятельство позволяет учёным с разных позиций исследовать данное явление, а отсутствие нормативно закреплённого единого понятия «служба» усложняет задачу.

Диссертантом исследуется этимология слова «служба», изучается эволюция его определения. За основу взят подход, выдвинутый В.М. Махониным, где основанием отграничения службы от иных форм общественно-полезной трудовой деятельности выделяется объект воздействия в процессе труда. В ходе изучения служебной деятельности представлено авторское определение общего понятия службы.

Предметом подробного изучения в работе выступает и институт публичной службы. Исходя из общих посылок служебной деятельности, внесено предложение, рассматривать государственную службу и муниципальную службу не только с позиции «узкого» законодательного толкования, но и с позиции «широкого» подхода, который присутствовал в науке административного права советского периода применительно к государственной службе, и выделяется рядом современных учёных- административистов. В итоге диссертант приходит к следующим выводам:

во-первых, слово «служба», означающее разновидность социальной деятельности, должно приобрести смысловой оттенок и выделяться среди остальных видов общественно-полезной, трудовой деятельности по объекту воздействия в процессе труда человека;

во-вторых, исходной точкой, при определении понятия и сущности

публичных видов службы должно стать родовое понятие слова «служба»;

в-третьих, государственную службу и муниципальную службу следует рассматривать с более широких позиций, исключая узкофункциональный подход, который может быть успешно применён при разграничении государственной службы и муниципальной службы на отдельные подвиды, но беря за основу их функциональное назначение.

в-четвёртых, в условиях проведения правовой реформы, необходимо представить общую правовую оценку публичной службы, раскрыть её понятие и сущность, определить все разновидности публичной службы с учётом выполняемых функций.

Вторая часть первого параграфа посвящена разграничению понятий: «орган», «учреждение», «предприятие» применительно к публичным видам служебных отношений. Законодательное определение государственной службы и муниципальной службы связано с понятием органа государственной власти и органа местного самоуправления. В науке административного права существует проблема законодательного определения понятия органа публичной власти, в частности, органа местного самоуправления. Определение понятия органов власти связано с категорией - «организация». В ходе исследования выявлено, что в законодательстве и правовой науке сложились два подхода к определению понятия «организация» - гражданско-правовой и административно-правовой. С позиции гражданско-правового подхода все организации подразделяются на предприятия и учреждения. Органы публичной власти рассматриваются в качестве учреждений, выполняющих управленческие функции. Административно-правовой подход позволяет выделить три разновидности организаций: органы публичной власти, предприятия и учреждения. Это дает возможность обосновать функциональное назначение той или иной организационной структуры при осуществлении определённого вида деятельности. Исходя из полученных результатов, в диссертационном исследовании предлагаются определения органа публичной власти и органа местного самоуправления.

Второй параграф первой главы посвящен подробному изучению понятия «муниципальная служба» с позиции современного законодательства. Диссертант приходит к следующим выводам:

1. Наименование муниципальной службы должно соответствовать территориальному охвату деятельности и рассматриваться в рамках муниципальной организации.

2. Функциональный подход при определении общего понятия муниципальной службы необходимо исключить. Его применение будет эффективным при разграничении муниципальной службы на отдельные виды, например: муниципальную политическую службу, муниципальную административную службу, муниципальную службу специалистов на предприятиях и в учреждениях, коммунальную службу. По каждому из этих видов служебной деятельности требуется законодательное регулирование. Введение слов «политическая» и «административная» позволяет создать демократический институт муниципальной службы, построенный на основе принципа формального равенства ко всем категориям служащих в рамках муниципальной организации.

Относительно законодательного определения понятия муниципальной службы внесены предложения в Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». В частности, изъятие определения муниципальной службы из Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должно повлечь внесение в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» следующего дополнения: «в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий» после слов «на постоянной основе». Данное определение муниципальной службы представляется наиболее точным и верным.

В третьем параграфе первой главы рассматриваются историко-теоретические аспекты муниципальной службы и её место в системе совре-

менных служебных отношений. В результате изучения исторического аспекта диссертант приходит к выводу, что муниципальная служба явилась итогом и результатом «эволюции» государственной службы. Выдвинутые в середине XIX века теории о местном самоуправлении смогли косвенным образом оказать воздействие на принятую за основу организационно-правовую модель построения местного самоуправления в России и, в частности, муниципальную службу.

Проследив эволюцию государственной службы в России с периода её становления до момента выделения из её состава и оформления самостоятельного вида публичной службы - муниципальной службы, в исследовании делаются выводы:

во-первых, в отличие от стран Запада, в России муниципальная служба появилась сравнительно недавно, что свидетельствует о незначительном опыте в сфере её организации и деятельности применительно к специфике российских регионов;

во-вторых, во многом, организация деятельности местного самоуправления и, в частности, муниципальной службы носила искусственный характер. К примеру, часто инициатива по организации местного самоуправления исходила не «снизу», как это было в истории формирования местного самоуправления демократических государств, а навязывалась «сверху» органами государственной власти. Именно население должно решить проблему: быть ли местному самоуправлению, либо оно ещё не созрело для этого, и будет управляться органами государственной власти в централизованном порядке с постепенным приобретением самоуправленческих функций. В реальной жизни организация местного самоуправления на территории Российской Федерации приобрела форму обязанности;

в-третьих, во многих регионах России отсутствовала экономическая основа для создания самостоятельной муниципальной службы, независимой в экономическом отношении по вопросам собственной компетенции от федеральных и региональных органов государственной власти. Это главнейшее ус-

ловие при создании подлинного самоуправления на местах;

в-четвёртых, в 90-х годах XX века в России создана модель местного самоуправления при отсутствии чёткого разграничения компетенции и полномочий между субъектами Российской Федерации и местными (муниципальными) уровнями.

Вторая глава - «Организация и правовое обеспечение муниципальной службы» посвящена раскрытию организационно-правовых аспектов муниципальной службы в законодательстве федерального и регионального уровней власти.

В первом параграфе второй главы рассматриваются организационные принципы муниципальной службы. Значение принципов состоит в том, что их можно рассматривать как основание системы, отражающих её объективную природу. Это позволяет выявлять закономерности в становлении и развитии данного института. Автор отмечает, что в результате сравнения девяти основных организационных принципов построения муниципальной службы, закреплённых в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», с двенадцатью организационными принципами построения государственной службы, зафиксированных в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», большинство принципов повторяют друг друга. Это свидетельствует о единстве требований, предъявляемых к этим видам публичной службы и об искусственном характере их разграничения. Обосновывается необходимость дополнения выделяемых в Федеральном законе принципов построения муниципальной службы принципами гласности в осуществлении муниципальной службы, стабильности кадров муниципальных служащих и принципом планирования.

Во втором параграфе второй главы исследована компетенция федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области организации муниципальной службы. Автор акцентирует внимание на проблеме разграничения полномочий между Российской Федерацией

и её территориями. Анализу подвергается конституционная норма, в частности, п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации и нормы федерального законодательства. Соискатель приходит к следующему выводу: неоднозначно понимаемая конституционная норма способствует тому, что на региональном уровне принимаются законодательные акты в сфере организации муниципальной службы, противоречащие Конституции Российской Федерации. Закреплённое в ст. 72 Конституции Российской Федерации совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, исходя из смыслового значения формулировки, предполагает наличие элементов равенства между сторонами. Это может быть достигнуто путём составления договоров между Российской Федерацией и её субъектами при установлении основ муниципальной службы. Реализовать данное положение - задача сложная. Поэтому принцип совместного ведения был реализован в более упрощенной формуле: субъектам Российской Федерации разрешено то, что не запрещено либо не урегулировано законом федерального уровня. По мнению автора, суть проблемы, приводящая к «войне законов» заложена в самой неоднозначно понимаемой конституционной норме. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления должно находиться не в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, а в исключительном ведении Российской Федерации. Такая идея должна найти отражение и в Конституции России, поскольку позволит сохранить единую вертикаль государственной власти и единообразное понимание законов.

В третьем параграфе второй главы изучаются формы, способы организации и правовая основа муниципальной службы в субъектах Российской Федерации. Соискатель приходит к выводу, что особенностью федеративного устройства России является фактическое неравенство субъектов между собой, несмотря на провозглашённое в Конституции Российской Федерации формальное равенство. Особой автономией пользуются национальные республики. В России местное самоуправление является порождением федеральной

власти. В других федеративных государствах - это прерогатива их субъектов. На примере изучения законодательства о муниципальной службе Республики Удмуртия автор работы предпринимает попытку выявить суть сложившихся противоречий.

Четвёртый параграф второй главы посвящен аспектам службы в органах территориального общественного самоуправления (далее — ТОС). По действующему законодательству ТОС является только формой, посредством которой население может участвовать в осуществлении местного самоуправления. Реальной властью субъекты и органы ТОС не обладают. Представляется, что в будущем органы ТОС смогут наделяться всеми правами органов местного самоуправления и рассматриваться в качестве низового уровня местного самоуправления. Служащие органов ТОС должны приобрести статус муниципальных служащих либо самостоятельный статус служащих органов территориального общественного самоуправления. Это, по мнению автора, позволит именовать их коммунальными служащими. Если органы ТОС рассматривать в системе органов публичной власти, то лиц, непосредственно представляющих эти органы, и лиц, обеспечивающих исполнение полномочий указанных органов, следует рассматривать в качестве публичных служащих. На уровне ТОС нет необходимости ограничивать лиц, замещающих должности выборным путём, от служащих, замещающих должности путём назначения или по конкурсу. Всех служащих органов ТОС, независимо от способа замещения ими должностей, предлагается именовать термином «коммунальные служащие» с закреплением в региональном законодательстве их особого правового статуса.

В третьей главе диссертации «Муниципальный служащий» рассматривается законодательное определение муниципального служащего, изучаются элементы правового статуса, исследуется базисная категория - муниципальная должность. Исходя из положений, отмеченных в Федеральном законе от 8 января № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», диссертант предлагает изложить более полное, собирательное определение

понятия «муниципальный служащий».

Муниципальный служащий – это гражданин Российской Федерации, в возрасте не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий соответствующее профессиональное образование, обеспечивающий службой интересы местного самоуправления, т.е. его населения, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы, не являющейся выборной, за денежное вознаграждение, выплачиваемое из средств местного бюджета.

При рассмотрении в первом параграфе третьей главы правового статуса муниципального служащего акцентируется внимание на некоторых особенностях и отличительных чертах данного статуса. Из упомянутых элементов правового статуса муниципальных служащих в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» устанавливается исчерпывающий перечень ограничений, предназначенный для муниципальных служащих. Однако не все ограничения, связанные с муниципальной службой, допускают однозначное толкование. Некоторые входят в противоречие с нормами законодательства, что не способствует установлению стабильности в осуществлении служебных отношений.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» муниципальный служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. Поэтому возникает вопрос: вправе ли муниципальные служащие заниматься индивидуальной трудовой педагогической деятельностью или нет? Исходя из смысла Закона, выходит, что вправе, поскольку данный вид деятельности относится к категории «педагогическая деятельность». Однако в соответствии со ст. 48 Закона Российской Федерации «Об образовании» индивидуальная трудовая педагогическая деятельность рассматривается одновременно как пред-

принимательская и в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» запрещена для муниципальных служащих. Представляется, что текст п. 3 ч. 1 ст. 11 указанного Федерального закона необходимо дополнить словами «в учреждениях образования» после слов «кроме педагогической».

Неоднозначное толкование получает п. 8 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», в котором устанавливается запрет на получение муниципальным служащим от физических и юридических лиц вознаграждений (подарков, денег, ссуд, услуг, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и т.д.), связанных с исполнением им должностных обязанностей. Этот запрет вступает в противоречие со ст. 575 ГК РФ, которая устанавливает запрет дарения государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных обязанностей. Поскольку в ст. 11 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» отсутствует оговорка на право получения муниципальным служащим обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда, говорить о том, что указанные лица имеют право на получение соответствующих вознаграждений от физических и юридических лиц в связи со своим служебным положением и исполнением служебных обязанностей вряд ли будет правомерным. Противоречие налицо. Поэтому ст. 11 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» необходимо дополнить новым содержанием, копирующим п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» применительно к муниципальным служащим. В соответствии с п. 2 ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ взаимосвязь гражданской службы и муниципаль-

ной службы обеспечивается посредством единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы.

Исследуя во втором параграфе третьей главы проблему муниципальной должности, диссертант приходит к выводу, что в законах некоторых субъектов Российской Федерации (например, Иркутской, Смоленской, Свердловской, Ивановской областях и др.) классификация муниципальных должностей построена на разграничении понятий: «муниципальная должность» и «муниципальная должность муниципальной службы», по аналогии с государственной службой, в рамках трёх категорий: «А», «Б», «В». К числу муниципальных должностей относятся должности категории «А», а к муниципальным должностям муниципальной службы - должности категории «Б» и «В». Должности категории «А» (политические муниципальные должности) устанавливаются в целях непосредственного исполнения полномочий органов местного самоуправления. Служба на этих должностях наиболее приближена к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления. К муниципальным должностям относятся должности главы местного самоуправления, выборного главы администрации муниципального образования, депутата представительного органа местного самоуправления (осуществляющего свои полномочия на постоянной основе). Должности категории «Б» (патронатные муниципальные должности муниципальной службы) устанавливаются в целях непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности категории «А». К ним относятся должности помощника, советника, пресс-секретаря главы муниципального образования. Служащие, замещающие указанные должности, исполняют свои полномочия в течение срока полномочий выборного должностного лица категории «А». Муниципальные должности категории «В» (административные муниципальные должности муниципальной службы) устанавливаются для обеспечения исполнения полномочий органов местного самоуправления. Эти должности замещает самая многочисленная категория муниципальных служащих.

По мнению соискателя, недостаточно обоснованным является выделе-

ние в законодательстве о муниципальной службе субъектов Российской Федерации муниципальных должностей муниципальной службы категории «Б», которые в научных кругах получили наименование «патронатные должности». Муниципальная служба должна строиться только на основе принципа профессионализма, а не на основе личной преданности выборным должностным лицам.

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понятие должностное лицо местного самоуправления соотносится с лицами, замещающими муниципальные должности исключительно в органах местного самоуправления, в отличие от Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовного кодекса Российской Федерации. Лица, замещающие должности в иных муниципальных организациях (муниципальных учреждениях, муниципальных предприятиях) не подходят под определение должностного лица местного самоуправления. По мнению автора, понятие должностное лицо местного самоуправления, изложенное в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вбирает в себя слишком большую смысловую нагрузку. Поэтому изложенное в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определение «должностное лицо местного самоуправления» необходимо дополнить словом «органы» после слова «должностное лицо».

В заключении работы подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы теоретического и организационно-практического назначения, содержатся предложения по изменению законодательства о муниципальной службе.

Диссертацию завершает список цитируемых источников.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Казаков С.А. Место муниципальной службы в системе государст-

- венно-служебных отношений: история и современность // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 1 (0,8 п. л.).
2. Магомедов Б.М., Казаков С.А. Социально-правовые основы публичной службы // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 4 (0,9 п. л.).
 3. Сергун П.П., Казаков С.А. Отдельные аспекты правового регулирования вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации // Разграничение полномочий по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: Научно-практический семинар / Под ред. Р.Ш. Халикова, В.М. Манохина. Саратов: СГАП, 2001 (0,2 п. л.).
 4. Казаков С.А. Особенности социально-правового статуса служащего в системе здравоохранения // Российско-Норвежский семинар по развитию регионального законодательства в области здравоохранения. Саратов, 2001 (0,2 п. л.).
 5. Казаков С.А. Конституционно-правовые основы построения органов местного самоуправления: реальность и перспективы // Межвузовский сборник научных трудов. Саратов: ГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина», 2001 (0,3 п. л.).

Подписано к печати 29.10.2004 г. Усл. печ. л. 1,5.
Бумага офсетная. Формат 60x86 ¹/₁₆. Печать офсетная.
Гарнитура «Таймс». Тираж 100 экз. Заказ № **390.**

Издательство
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

■24272