



МВД России  
Санкт-Петербургский университет

*На правах рукописи*

**ГИМАЕВ**  
**Ильдар Раисович**

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ  
ИССЛЕДОВАНИЕ

**Специальность**

12,00.01 - теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве  
12.00.02 - конституционное право; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

Санкт-Петербург  
2005

Диссертация выполнена на кафедре конституционного права и кафедре истории права и государства Санкт-Петербургского университета МВД России

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации

**Ромашов Роман Анатольевич;**

доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации

**Шахрай Сергей Михайлович;**

доктор юридических наук, профессор

**Керимов Александр Джангирович**

**Ведущая организация**

Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Защита состоится «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2005 г. в «\_\_\_\_\_» ч. на заседании диссертационного совета Д 203.012.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук в Санкт-Петербургском университете МВД России (198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Санкт-Петербургского университета МВД России (198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1).

Автореферат разослан «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2005 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета Д 203.012.01

доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации

**Бородин В.В.**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** обусловлена теоретической и прикладной значимостью проблемных вопросов, связанных с формированием в Российской Федерации действенной и эффективной системы государственного управления и местного самоуправления.

В условиях продолжающейся административной реформы возрастает значимость институтов государственной и муниципальной служб, от слаженной деятельности которых во многом зависит успех преобразований, проводимых в стране.

Отмечая важность проблемных аспектов, касающихся структурирования и функционирования государственной и муниципальной служб, приходится констатировать, что вплоть до настоящего времени в юридической науке, а также в нормативных источниках не выработано единой позиции относительно содержания понятийного аппарата категорий «государственная» и «муниципальная» службы. На практике постоянно возникает проблема определения круга органов, профессиональная деятельность которых считается государственной службой. Является дискуссионным вопрос относительно соотношения статуса служащих и особенностей службы в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов РФ. Вплоть до настоящего времени является нерешенной проблема разграничения предметов ведения и распределения полномочий между равноуровневыми государственными органами, а также между государственными органами и муниципальными структурами. Продолжаются дискуссии по поводу поиска путей предотвращения и преодоления противоречий между государственной и муниципальной службами, а также разрешения конфликтов между ними.

Кроме перечисленных проблем, серьезную озабоченность вызывает сохраняющаяся, а в ряде случаев и усиливающаяся патримониальная тенденция в оценке сущности государственной и муниципальной служб как «службы государевой», ориентированной на запросы и установки руководителя соответствующего органа. Подобное отношение чревато ситуацией, в рамках которой основным требованием к кандидату на ту или иную должность становится не профессиональная компетентность, а личная преданность руководителю. Подобное отношение обуславливает коррумпированность институтов государственной и муниципаль-

ной служб, влечет злоупотребления служебным положением, снижает степень народного доверия к представителям соответствующих структур.

Представляется, что государственную и муниципальную службы нельзя понимать как службы конкретным «государственным и муниципальным органам» или «должностным лицам». Государственная и муниципальная службы в Российской Федерации представляют собой профессиональную деятельность по решению государственных и муниципальных задач и выполнению функций, осуществляемых лицами, находящимися на штатных должностях в государственных и муниципальных органах, и оплачиваемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Потребность в построении демократического правового федеративного государства требует создания целостной системы государственной и муниципальной служб, обеспечивающих реализацию функций государства и органов муниципальной власти в новых экономических, политических и социальных условиях, повышение эффективности экономики и развитие гражданского общества. Необходимо кардинальное повышение эффективности деятельности государственной службы и муниципальной службы в интересах становления и развития гражданского общества и укрепления правового государства с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации. Реформирование государственной службы и муниципальной службы является приоритетным направлением деятельности в сфере государственного строительства, которое должно осуществляться в рамках общей административно-правовой реформы Российской Федерации.

Вышеперечисленные обстоятельства обуславливают актуальность исследуемой проблематики и в конечном итоге определяют выбор темы диссертации.

**Степень научной разработанности темы.** К настоящему моменту накоплен обширный массив зарубежных и отечественных исследований по проблемам государственной и муниципальной служб.

Анализу различных процессов и сторон становления и развития современной государственной и муниципальной служб посвящены работы Р Г Абдулатипова, С А Авакьяна, С С Алексеева, Г В Атаманчука, М В Баглая, И Н Барцица, Д Н Бахраха,

А Бланкенагеля, Л Ф. Болтенковой, В.В. Бородина, И.А. Василенко, А.Б. Венгерова, В Д. Граждана, В.Г. Графского, А.А. Гришковец, В.Е. Гулиева, А.И. Денисова, А.А. Дёмина, В.К. Егорова, А.А. Замотаева, Д.Л. Златопольского, Т.Д. Зражевской, В.В. Иванова, В.Г. Игнатова, И.П. Ильинского, В.И. Каинова, Н.И. Казанцева, Л.М. Карапетяна, В.С. Карпичева, А И. Кима, В.А. Козбаненко, ДА Керимова, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, В.О. Лучина, В.В. Лысенко, К.О. Магомедова, А.В. Малько, В.А. Мальцева, Л.С. Мамута, В.М. Манохина, А.Н. Медушевского, М.А. Митюкова, Н.А. Михалевой, Л.А. Морозовой, И.Ш. Муксинова, В.С. Нерсисянца; В.С. Нечипоренко, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболенского, В.И. Олейника, В П. Очередыко, Ю.С. Решетова, Н.В. Романовского, Р.А. Ромашова, П.И. Савицкого, В.П. Сальникова, Ю.Н. Старилова, С.В. Степашина, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, О.И. Тиунова, Л.Б. Тиуновой, В.А. Туманова, А.И. Турчинова, А.Г. Хабибулина, Т.Я. Хабриевой, С.М. Шахрая, Ю.Л. Шульженко, В.Е. Чиркина, О.И. Чистякова, Б.С. Эбзеева, Ю.А. Юдина, И.С. Яценко и др.

Нельзя обойти вниманием и тот теоретико-методологический опыт, который был накоплен отечественной наукой XIX - начала XX столетия. Проблемы государственной и муниципальной служб были предметом исследования в работах виднейших российских ученых и государственных деятелей: Н.Н. Алексеева, М.А. Бакунина, Н.А. Бердяева, А.В. Васильева, Б.П. Вышеславцева, А.Д. Градовского, В М Гессена, Н.Я. Данилевского, Н.А. Зверева, И.А. Ильина, Л.П. Карсавина, Б.А. Кистяковского, В.О. Ключевского, Н.М. Коркунова, П.А. Кропоткина, С.А. Котляровского, К.Н. Леонтьева, С.А. Муромцева, П.И. Новгородцева, Г.В. Плеханова, В.В. Розанова, В.В. Соловьева, М.М. Сперанского, Е.Н. Трубецкого, С.Л. Франка, П.Я. Чаадаева, Б.Н. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича, А.С. Яценко и др.

Среди зарубежных авторов, внесших вклад в изучение данной проблематики, можно назвать руды: И. Балажа, Д. Битема, Р. Бернхардта, М. Вебера, А. Гамильтона, М. Гравитца, И. Дьердя, Д. Елазара, Э. Карра, Д. Кеттла, Е. Мачкува, М. Моммзена, Д. Мэдисона, Н Нэновски, В Острома, Б. Питерса, К. Поппера, В. Раиса, Р. Рудза, Р. Пэнто, Р. Саватье, М. Сербана, А. Страуса, Г. Таллока, Л. Фридмэна, К. Хессе, А. Шайо и др.

Отмечая проработанность отдельных проблемных блоков, связанных с темой диссертационного исследования, вместе с тем

следует указать на то, что в отечественной юридической науке в настоящий момент отсутствуют комплексные междисциплинарные монографические работы, посвященные изучению рассматриваемых в совокупности теоретико-правовых и конституционно-правовых аспектов сущности и содержания процессов становления и развития институтов государственной и муниципальной служб. Представленное диссертационное исследование призвано восполнить обозначенный пробел.

**Объектом исследования** являются теоретические модели и урегулированные разноуровневыми правовыми источниками общественные отношения, возникающие в сфере организации и деятельности институтов государственной и муниципальной служб в современной России.

**Предмет исследования** - теоретико-методологические и конституционно-правовые основы институционализации государственной службы и муниципальной службы в России и ее субъектах; их роль в процессе реализации конституционных принципов правовой государственности; формы и методы конституционно-правового регулирования отношений, возникающих между субъектами государственной и муниципальной служб; юридические технологии, используемые в процессе организации государственной и муниципальной служб; параметры, характеризующие процессы, связанные с реализацией полномочий государственными служащими на федеральном и региональном уровнях, а также параметры, характеризующие деятельность муниципальных служащих.

**Цель работы** заключается в осуществлении комплексного междисциплинарного исследования концептуальных и нормативно-правовых оснований организации государственной и муниципальной служб Российской Федерации.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость логической и последовательной разработки ряда взаимосвязанных научных **задач**:

- произвести анализ сущности и содержания основных теоретических концепций государственной и муниципальной служб, систематизировать и обобщить варианты ответов на нерешенные и дискуссионные вопросы;

- подвергнуть анализу политико-правовую природу, институциональные и структурно-содержательные особенности организации государственной и муниципальной служб.

- выделить и охарактеризовать функции государственной и муниципальной служб;
- определить критерии и принципы научной классификации государственных и муниципальных должностей в условиях становления государственной и муниципальной служб;
- изучить процесс эволюции системы государственной и муниципальной служб в ходе исторического развития российского государства;
- осуществить характеристику конституционно-правовых оснований организации государственной и муниципальной служб в современной России;
- проанализировать механизм конституционно-правового регулирования в сфере организации государственной и муниципальной служб в субъектах Российской Федерации;
- осмыслить деятельность органов государственной власти по разрешению конституционно-правовых коллизий, возникающих в процессе осуществления служебной деятельности.

**Методологические основы исследования.** В процессе исследования использован ряд научных методов: системный, сравнительно-правовой, историко-правовой, институциональный, дескриптивный, правовой герменевтики и деонтической логики.

Системный подход оказался весьма важным при анализе принципов организации и функционирования института государственной службы.

Сравнительно-правовой метод использован в основном при сопоставлении конституционно-правовых и иных законодательных норм, анализе опыта российской и зарубежной государственной службы, федеральных и региональных нормативных правовых актов.

Институциональный подход оказался достаточно плодотворным при исследовании характера отражения важнейших элементов институтов государственной и муниципальной служб в формальных и неформальных нормах.

Исторический подход был важен с точки зрения понимания эволюции государственной и муниципальной служб на разных этапах современной истории.

Дескриптивный метод применяется автором при описании объекта изучения. Ценность данного метода состоит в том, что это первое приближение к объекту, первый шаг в его познании. Описание требует первоначального, хотя бы внешнего, анализа

объекта, выявления его характерных черт, определенных количественных характеристик, сравнительно легко выделяемых деталей и т.п.

Использование метода правовой герменевтики обусловлено характером исследуемого предмета - юридических текстов, в которых зафиксированы как правовые нормы, так неправовая догма. В диссертационном исследовании правовая герменевтика представлена в качестве набора способов толкования правовых норм.

При помощи метода деонтической логики исследуются логические закономерности прескриптивного (предписывающего) языка, оперирующего такими понятиями, как «обязательно», «запрещено», «разрешено» и др., а также свойствами этих понятий. Вез применения данного метода анализ правовых актов страдал бы явной неполнотой, не позволяющей до конца раскрыть смысл правовых предписаний.

Комплексный теоретико-отраслевой характер исследования обусловил рассмотрение институтов государственной и муниципальной служб при помощи метода междисциплинарного синтеза, позволившего соискателю совместить теоретико-правовые модели с механизмами конституционно-правового регулирования, задействованными в процессе организации государственной и муниципальной служб в современной России.

В качестве специально-юридических методов исследования активно использовались методы историко-правового и формально-юридического анализа, метод интерпретации правовых концепций и нормативных правовых актов, метод правового прогнозирования и др.

**Нормативную базу диссертационного исследования** составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также законодательства субъектов Российской Федерации, решения их конституционных (уставных) судов и уставы муниципальных образований.

Изучение в контексте исследуемой проблемы конституций и иных правовых актов ряда зарубежных стран предоставило широкую базу для сравнительно-правового анализа.



**Научная новизна исследования.** Диссертация является комплексным, логически завершенным, монографическим междисциплинарным исследованием, посвященным историко-теоретическим и конституционно-правовым аспектам процессов становления, развития и современного состояния институтов государственной и муниципальной служб в Российской Федерации. В диссертации с позиции современных научных подходов проведено комплексное исследование теоретических, методологических, исторических и правовых основ государственной и муниципальной служб, всесторонне исследована взаимосвязь их моделей, изучена особая роль «служебного права» в обеспечении правовой и институциональной реализации конституционных принципов правового демократического государства в России.

В отечественной юридической науке государственная и муниципальная службы рассматриваются как взаимосвязанные и взаимодействующие институты, оперирующие идентичными по содержанию принципами организации и деятельности и в совокупности образующие единую систему публичной власти. Подобный подход обеспечивает взаимодействие этих институтов и способствует формированию эффективной модели функционирования публичной политической власти. Ее реализация позволяет сочетать интересы государства, общественных групп, корпоративные интересы субъектов Федерации.

На основании произведенного анализа соискателем выдвигается и обосновывается теоретическая концепция «межуровневого институционально-функционального взаимодействия государственной и муниципальной служб». В основу данной концепции положена рабочая гипотеза о том, что публичная власть в федеративном государстве представлена тремя уровнями, федеральным, региональным, муниципальным. При этом взаимодействие названных уровней власти должно строиться на основании принципов взаимного уважения интересов, взаимной ответственности и консенсуальности

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. В существующих определениях государственной службы в качестве ключевых необходимо выделить следующие элементы: во-первых, государственная служба связана с государственным осуществлением целей и функций государства, с государственным управлением и определяется характером государственной власти; во-вторых, она осуществляется на должностях преимущест-

венно в государственных органах, хотя служебное законодательство некоторых стран относит к государственным служащим практически всех работников государственных учреждений и предприятий.

Государственная служба представляет собой вид профессиональной деятельности должностных лиц, выступающих в качестве представителей государства, наделенных определенным объемом, властных полномочий и осуществляющих применение этих полномочий в предусмотренных действующим законодательством ситуациях.

2. Государственная и муниципальная службы есть особый вид профессиональной служебной деятельности, основными характеристиками которой являются: законность, иерархичность, профессионализм, стабильность, аполитичность. Становление государственной и муниципальной служб в данном качестве ведет к постепенному формированию определенной социальной группы населения в государстве - профессиональных государственных и муниципальных служащих, отличительными качествами которых должны быть: профессионализм, управляемость, законопослушность, нравственность.

3. Муниципальная служба представляет собой вид профессиональной деятельности должностных лиц, выступающих в качестве представителей соответствующих муниципальных образований. В соответствии с Конституцией, выделяющей органы местного самоуправления из системы органов государственной власти (ст. 12), муниципальные образования наделяются самостоятельной компетенцией, что позволяет проводить различие между институтами государственной и муниципальной служб. Муниципальная служба, будучи инструментом реализации муниципальной власти и в силу своей социальной направленности, входит в систему публичной власти, является логичным продолжением государственной службы. Однако это не позволяет говорить о совпадении двух видов службы в силу их различия по территории действия и организационной принадлежности

4. Возникновение государственной и муниципальной служб в России относится к XV-XVII векам. В указанный период времени сформировался необходимый комплекс социально-экономических предпосылок создания централизованного государства, а именно: феодальное вотчинное и поместное землевладение, основанное на крепостном праве; разделение труда на

земледелие и ремесло; усиление экономических связей между различными территориями государства; установление единой денежной системы; появление рыночного оборота; острая необходимость в укреплении обороноспособности и др.

Исторический анализ практики организации и функционирования государственной службы, выявленные основные тенденции и противоречия ее развития позволяют утверждать, что при создании современной российской правовой базы государственной службы была использована часть опыта, накопленного как в до-революционной России, так и в советский период развития государственной службы.

5. Для современной России характерна трехуровневая система публичной власти. Структурными элементами данной системы выступают федеральная, региональная и муниципальная составляющие. Каждый из представленных уровней характеризуется относительно обособленным аппаратом управления. Обеспечить стабильность и эффективность сложившейся системы позволяет концепция «межуровневого институционально-функционального взаимодействия государственной и муниципальной служб». Реализация данной концепции позволяет «уйти» от противопоставления данных институтов и способствует формированию так называемой «бесконфликтной» модели структурирования и функционирования публичной политической власти, в рамках которой логично сочетаются публичные интересы государства и сообщества граждан и корпоративные интересы субъектов Федерации и представителей различных социальных групп.

6. Содержание принципов государственной и муниципальной служб в значительной степени обладает внутренней идентичностью. Данное обстоятельство представляет собой закономерное явление в силу единства источниковой базы, представленной правовым опытом и правовой культурой государства, в территориальных пределах которого государственная и муниципальная службы реализуют свои властные полномочия. Таким образом, содержание принципов государственной и муниципальной служб зависит от адекватности понимания внутренних закономерностей общественных отношений и задач правового регулирования, стоящих перед обществом и государством. Принципы государственной и муниципальной служб представляют собой активное, динамическое начало, олицетворяющее основополагающие установления, выражающие объективные закономерности органи-

зации и функционирования государственной и муниципальной служб, специфику, содержание и тенденции развития данных правовых институтов.

7. Взаимодействие гражданского общества и правового государства в современном мире происходит на основе соблюдения ими следующих принципов а) определение компетентными органами государства политических целей, стратегических и тактических задач государства, содержания необходимых импульсов обществу и государственному аппарату осуществляется на основе демократических процедур; б) ответственности государственного аппарата за эффективность его работы перед обществом, за разработку звеньями государственной и муниципальной служб технологий решения задач, определения путей, методов и средств их практической реализации.

8. Совершенствование механизма конституционно-правового регулирования в области муниципальных отношений следует строить исходя из следующих принципов: обеспечения системного единства федерального и регионального законодательства, регламентирующего формирование муниципальных структур и осуществление муниципальной службы; определения оптимальных параметров муниципальной службы, обеспечивающих с одной стороны ее автономность, а с другой позволяющих рассматривать данную структуру в качестве первичного элемента системы публичной политической власти; разграничения предметов ведения и полномочий между государственной и муниципальной властью; сочетания методов субординации и координации в процессе управленческой деятельности и др. Практическая реализация перечисленных принципов будет способствовать единству и стабильности политико-правовой системы Российской Федерации, оптимизации процессов взаимодействия между институтами государственной и муниципальной власти, обеспечению дееспособности органов местного самоуправления в достижении основной целевой установки - повышения качества жизни населения.

9. Формирование институтов государственной и муниципальной служб и «служебного» законодательства в целом должно стать одним из приоритетных направлений процесса становления нового Российского государства и постсоветской административной трансформации. Темп, методы и содержание становления данных институтов зависят, прежде всего, от наличия адекватной стратегии и политической воли правящей элиты, а в более широ-

ком плане - от типологических характеристик политического режима и характера его эволюции. Трансформация политического режима, его стратегия и тактика выступают детерминирующими факторами по отношению к процессу становления государственной и муниципальной служб.

10. Становление государственной и муниципальной служб в субъектах Российской Федерации, в том числе и в Республике Башкортостан, происходило на основе региональных нормативных правовых актов, принятых ранее аналогичных федеральных «рамочных» законов, что привело к некоторым правовым коллизиям между их нормами. В Республике Башкортостан, а также в ряде других регионов государственная служба осуществлялась и на уровне городов и районов, что обеспечивало эффективность взаимодействия института государственной и муниципальной службы на определенном этапе их развития.

**Теоретическая значимость** диссертации состоит в том, что в ней на основе обобщения и критического анализа содержания материалов по исследуемой проблематике формулируется теоретическая концепция межуровневого институционально-функционального взаимодействия государственной и муниципальной служб. Данная концепция представляет собой новое направление в юридической науке. Положенный в основу концепции метод междисциплинарного синтеза позволяет объединить теоретические положения и конституционно-правовые принципы регулирования в сфере организации государственной и муниципальной служб. Обобщения и выводы, сделанные диссертантом в работе, представляют интерес для исследований в сфере истории права и государства, административного права, социологии права, политологии, регионоведения и т. п.

**Практическая значимость** диссертационного исследования заключается в том, что содержащиеся в ней положения и выводы могут быть использованы:

- в законотворческом процессе при подготовке нормативных и правовых актов, закрепляющих принципы и требования к субъектам государственной и муниципальной служб;

- в процессе практической деятельности в сфере организации государственной и муниципальной служб, а также в процессе правоприменительной деятельности, осуществляемой государственными и муниципальными служащими,

- при подготовке лекций, проведении семинарских и практиче-

ских занятий по конституционному и административному праву, теории и истории права и государства,

- при подготовке спецкурсов по проблемам государственной службы и муниципальной службы.

#### **Апробация результатов диссертационного исследования.**

Рукопись диссертации обсуждалась и была одобрена на заседании кафедры конституционного права и кафедры истории права и государства Санкт-Петербургского университета МВД России. Результаты изысканий диссертанта получили выражения в опубликованных научных работах автора (более 70-ти печатных листов), использовались в Санкт-Петербургском университете МВД России и в Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан в процессе преподавания.

Основные результаты исследования получили апробацию также в выступлениях и тезисах докладов на международных и российских научно-практических конференциях «Башкортостан в новых условиях российского федерализма» (6 октября 1997 г., Уфа); «Проблемы совершенствования административно-территориального устройства Республики Башкортостан» (26 ноября 1997 г., Уфа); «Конституция Республики Башкортостан: история, теория, практика» (22 декабря 1998 г., Уфа); «МВД России - 200 лет» (28-29 мая 1998 г., Санкт-Петербург), «Проблемы законодательного обеспечения Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан» (24 июня 1999 г., Уфа), «Становление парламентаризма в Республике Башкортостан: проблемы и решения» (8 октября 1999 г., Уфа), «Местная власть: проблемы совершенствования деятельности органов местной власти Республики Башкортостан» (12 ноября 1999 г., Уфа), «Развитие конституционного законодательства в Республике Башкортостан» (19 декабря 2000 г., Уфа); «Республика Башкортостан в составе обновляющейся Российской Федерации десять лет государственного развития» (6 октября 2000 г., Уфа), «Развитие Республики Башкортостан в условиях укрепления российской государственности» (5 октября 2001 г., Уфа); «Федерализм в фокусе взаимоотношений между центром и регионами» (18-19 октября 2001 г., Уфа); «Вертикаль власти, оптимизация взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России» (2002 г., Уфа), «Механизм правового регулирования теория и практика современной России»

(26 марта 2002 г., Санкт-Петербург), «Актуальные проблемы теории и истории государства и права» (19 декабря 2002 г., Санкт-Петербург), «Государственная служба состояние, тенденции развития и актуальные проблемы» (3 июня 2003 г., Уфа); «Политическая трансформация общероссийский контекст и региональная специфика» (8 октября 2003 г., Уфа); «Конституционный строй Российской Федерации закономерности и принципы развития» (декабрь 2003 г., Уфа); «Реформа местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Башкортостан, приоритеты, механизмы и этапы осуществления» (1 июня 2004 г., Уфа); «Федеральный Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: проблемы и механизмы его реализации» (26 октября 2004 г., Москва); «Современные этнополитические и этнососоциальные процессы в России: модель Республики Башкортостан» (3 декабря 2004 г., Уфа), «Конституционно-правовое развитие Республики Башкортостан в условиях реформы политической системы Российской Федерации» (22 декабря 2004 г., Уфа)

Разработанные диссертантом в качестве руководителя Администрации Президента Республики Башкортостан, председателя Совета по местному самоуправлению Республики Башкортостан, председателя Комиссии по административно-территориальному устройству Республики Башкортостан предложения были использованы при подготовке ряда законопроектов Республики Башкортостан, в том числе по вопросам государственной и муниципальной служб

Отдельные положения диссертации нашли отражение в правовых и политико-государственных идеях и установках, изложенных в Посланиях Президента Республики Башкортостан Государственному Собранию - Курултай - Республики Башкортостан с 1995 по 2004 гг., а также при подготовке и принятии новой редакции Конституции Республики Башкортостан.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, четырех глав, десяти параграфов, заключения, библиографии

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее разработанности, формулирует-

ся объект, предмет, цель и задачи диссертации, определяются теоретико-методологическая база исследования, его научная новизна и практическая значимость

В первой главе - «Теоретико-методологические и правовые основы государственной службы и муниципальной службы» - проводится анализ существующих научных концепций определения основных понятий «государственная служба» и «муниципальная служба»; очерчен круг исследуемых проблем и вопросов.

*В первом параграфе - «Институт государственной службы; природа, сущность, правовые принципы организации и функционирования»* - проводится комплексный теоретико-методологический и политико-правовой анализ понятийного аппарата, определены институциональные основы государственной службы и дано современное толкование основных терминов и понятий, изучается их сущность, правовая природа и роль в правовом регулировании общественных отношений, раскрываются основополагающие начала организации и функционирования института государственной службы

Автор диссертации раскрывает эволюцию понятия «государственная служба», указывая на отсутствие как в прошлом, так и в настоящем единства в его понимании и толковании, делает вывод об особом теоретическом и методологическом значении очерчивания круга универсально понимаемых признаков (критериев), необходимых и достаточных для определения понятия «государственная служба»

Обосновывается методологическая важность конкретизации понятийного аппарата в изучении государственной службы для отечественной правовой науки.

Диссертант отмечает, что среди распространенных в научной литературе подходов к определению сущности государственной службы можно выделить следующие

- публичный социально-правовой институт, связанный с обеспечением функционирования государства в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законами, порядок осуществления государственной власти на основа и в целях реализации права свободной жизнедеятельности человека и общества, неотделимый элемент современного демократического государства - одна из «несущих конструкций» государственного управления,

- единство правовых институтов, регулирующих осуществле-



ние государственной власти, государственного управления и социального института - сообщества, профессиональной корпорации лиц, практически исполняющих государственные функции в соответствии со своим правовым статусом,

- система государственных органов, имеющих своих служащих для выполнения государственных задач и функций;
- особый вид управленческой деятельности - государственная административная (аппаратная) деятельность;
- государственная организация с обозначением специфичности индивидов, совместно работающих в устойчивой системе должностной иерархии и разделения труда, имеющих дело с общей регуляцией, координацией и контролем ресурсов, людей и отдельных подсистем.

Таким образом, в качестве сущностных элементов государственной службы можно отметить, что, с одной стороны, ее предназначение связано с реализацией целей и функций государства и определяется характером государственной власти; с другой стороны, государственная служба преимущественно осуществляется на государственных должностях в государственных органах, при этом в некоторых странах к государственным служащим относятся работники государственных учреждений.

В качестве социально-правового института государственная служба взаимодействует с важнейшими институтами общества и во многом воспринимает, их влияние через уточнение целей и задач, а также условий своей деятельности. Государственная служба тесно связана

- с институтами гражданского общества, ибо она является опосредующим звеном в системе взаимодействия государства и гражданского общества, выступая в этом случае, как было отмечено выше, в качестве социального института, с одной стороны, реализуя функции государственного регулирования общественных процессов, в том числе и деятельности институтов гражданского общества, с другой - подвергаясь социальному (общественному) контролю,

- с экономическими институтами, так как государственная служба призвана обеспечивать проведение государственной политики в экономической области, осуществлять поддержку реального сектора экономики, гарантировать соблюдение экономических прав и свобод, регулировать рыночные отношения и т. п., что наделяет государственную службу статусом социально-

экономического института;

- с институтами, относящимися к социальной сфере общества, так как регулирование широкого круга социальных проблем, касающихся вопросов социальной защиты населения, здравоохранения, образования, социального обеспечения, создания современной социальной инфраструктуры и т.д., находится в непосредственном ведении государственной службы по их ведомственной принадлежности; в связи с этим государственная служба выступает в качестве института государственных социальных услуг;

- с институтами культурно-духовной сферы общества, поскольку сама государственная служба воспринимает существующие в обществе системы ценностей и моральных норм, а ее особое место в системе отношений «общество - государство» предполагает культивирование в среде государственных служащих высоких этических качеств, способных служить социальными ориентирами в обществе, что придает государственной службе черты социально-культурного института.

Глубокое и всестороннее осмысление сущности института государственной гражданской службы позволило выработать принципиальные подходы к реформированию государственной службы в России. Категория «государственная служба» многоаспектна, и ее главенствующим аспектом, по мнению диссертанта, является правовой аспект. Эта категория объективизирована в праве. Необходимо отметить, что категория «государственная служба», несмотря на ее стабильность и непреходящий характер, продолжает корректироваться как явление действующего права. "

Автор диссертации отмечает, что вопрос о правовых принципах организации и функционирования является важнейшим для института государственной службы.

По мнению диссертанта, принципы государственной службы - это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в **системе государственной службы**. Принципы государственной службы - это ее наиболее важные черты. Они устанавливают важнейшие требования к системе организации и функционирования государственной службы, а также обуславливают значимость,

законность и социальную ценность отношений, возникающих в системе государственной службы. Нарушение правовых принципов государственной службы приводит к произволу, бюрократизму, беззаконию, несправедливости.

Как и любое социальное явление, принципы государственной службы, в известном смысле, субъективны. Они формулируются на основании конкретного правового опыта и правовой культуры страны и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства. В то же время принципы государственной службы отражают объективные связи, возникающие в системе служебных отношений. Таким образом, формулировка и установление законодателями принципов государственной службы зависят, с одной стороны, от избранной (функционирующей в стране) модели государственной службы, от адекватности понимания внутренних закономерностей общественных отношений и правового регулирования, с другой стороны - являют собой активное, динамическое начало, ибо обуславливают устанавливаемую законодателем модель государственной службы.

В научной юридической литературе имеются разные подходы к классификации принципов государственной службы. Наиболее устоявшийся критерий - адресная направленность принципов. В соответствии с указанным критерием выделяют три группы принципов: 1) принципы, относящиеся только (или в основном) к службе в целом, 2) принципы, адресующиеся государственным служащим, 3) принципы, касающиеся граждан, когда они соприкасаются с государственной службой.

Принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав развивает положение ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации. Этот принцип иначе называют принципом законности. Он является всеобщим.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. Важным является требование закона, чтобы государственные служащие прежде всего, признавали права и свободы человека и гражданина. Признание государственным служащим этих прав и свобод влечет за собой его обязанность соблюдать и защищать их, т. е. делать все возможное для реализации гражданином при-

надлежащих ему прав и свобод. В конечном счете, данный принцип определяет главный смысл и сущность деятельности государственных служащих.

Принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и взаимного делегирования полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в государственной службе определяет перечень государственных должностей, учреждаемых в единой системе органов государственной власти. Этот принцип непосредственно вытекает из федеративного, устройства страны. Федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации, а государственная служба субъектов Федерации - в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии с закрепленным в ст. 10 Конституции Российской Федерации принципом разделения законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти государственная служба дифференцируется в органах представительной, исполнительной и судебной властей.

Принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой соответствует закрепленному в ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации положению и соответствует п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.; в соответствии с этим принципом каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе. Из этого вытекает, что при поступлении и прохождении государственной службы запрещена всякая дискриминация по признакам пола, социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Принцип обязательности решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации, для государственных служащих равнозначен принципу подконтрольности и подотчетности государственных органов.

Принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе, предусматривает, что основные требования являются едиными и для федеральной государственной службы, и для государственной службы субъектов Российской Федерации.

Федерации, а также для специальных видов государственной службы

Принцип профессионализма и компетенции государственных служащих представляет собой глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности. Деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов следует считать высококвалифицированной профессией, имеющей значение для всего государства и требующей особого мастерства, приобретаемого и поддерживаемого в результате систематического и непрерывного образования.

Принцип гласности в осуществлении государственной службы, закрепленный в соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации, предусматривает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Однако государственный служащий обязан хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и не разглашать служебную информацию.

Принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей призван стимулировать добросовестное и правильное выполнение служащими своих служебных обязанностей, невыполнение или ненадлежащее выполнение которых обязательно должно сопровождаться применением мер ответственности. Подготовка или принятие некачественного решения является частным случаем ненадлежащего исполнения должностных обязанностей, образует состав должностного проступка и влечет применение дисциплинарных взысканий.

Принцип внепартийности государственной службы предусматривает, что в государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. Государственные служащие руководствуются законодательством Российской Федерации и не связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений и иных общественных объединений.

Принцип стабильности кадров государственных служащих в государственных органах предусматривает устойчивость профессионального положения государственного служащего и преемственность в проведении государственной кадровой политики.

Для принципов государственной службы характерен системный характер: соблюдение одних способствует реализации других и, наоборот, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных.

Принципы государственной службы являются важнейшей основой при разработке и реализации государственной кадровой политики. От принципов государственной службы зависят и функционирование государственного аппарата, и деятельность государственных служащих. Принципы определяют тенденции развития законодательства о государственной службе.

*Во втором параграфе - «Институт муниципальной службы: природа, содержание и особенности правового регулирования»* - проведен комплексный правовой анализ категориального аппарата исследования института муниципальной службы, который показал, что, наличие местного самоуправления - основной признак демократического правового государства.

Институты государственной и муниципальной служб имеют глубокую внутреннюю связь и взаимозависимость. В ряде случаев особенности реализации конкретной модели муниципальной службы могут быть в значительной степени производными от особенностей действующей модели государственной службы.

С точки зрения значимости теоретико-методологического анализа особую важность имеют правовая природа и сущность муниципальной службы, ее роль в современном политико-правовом регулировании общественных отношений.

В диссертационном исследовании определены специфические признаки муниципальной службы:

- она учреждается и функционирует в сфере публичной власти, носит публично-правовой характер;
- имеет специфические задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления;
- имеет определенную преемственность с государственной службой.

По мнению автора диссертации, целесообразность разделения государственной и муниципальной службы обоснована и юридически и практически.

Во-первых, необходимо основываться на содержании ст. 12 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой органы местного самоуправления не могут рассматриваться в качестве органов государственной власти. Основанием для организационной обособленности местного самоуправления служит наличие самостоятельного объекта муниципальной деятельности - вопросов местного значения. Это, в свою очередь, означает следующее:

- органы государственной власти не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения,

- решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены лишь органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными решением суда; муниципальные образования вправе самостоятельно определять свою административную структуру, адекватную необходимости эффективной реализации вопросов местного значения.

Таким образом, Конституция Российской Федерации 1993 года, признавая<sup>1</sup> и гарантируя местное самоуправление как самостоятельный уровень публичной власти, организационно обособленной в системе управления обществом и государством, заложила правовую основу для учреждения муниципальной Службы - нового вида служебной деятельности в России.

Во-вторых, близость норм, регулирующих сходные отношения на государственной службе и муниципальной службе, можно объяснить тем, что разработчики данного института муниципального права должны были создать модель правоотношений, не имея возможности в достаточной мере опираться на практический опыт перехода от службы в местных органах государственной власти к службе в органах местного самоуправления. Наконец, на территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования осуществляются свои полномочия в связи со службой федеральные государственные служащие, государственные служащие субъектов Федерации и муниципальные служащие. Разница между ними должна заключаться, прежде всего, в содержании выполняемой работы в соответствии с кругом задач, решаемых властной структурой, исходя из объекта управления. Подобное деление не исключает заимствования норм, регулирующих правоотношения в системе государственной службы, для исполь-

зования на муниципальной службе в соответствующем юридическом оформлении.

Во второй главе - «Становление и развитие государственной службы и муниципальной службы в России: историко-правовой анализ» - при рассмотрении вопросов возникновения и эволюции государственной и муниципальной служб в России вычлняются основные этапы этого процесса, используется сравнительный метод для поиска общего и особенного в развитии государственной и муниципальной служб на различных исторических этапах.

*В первом параграфе - «Возникновение и развитие государственной службы в России»* - проводится историко-правовой анализ становления и развития института государственной службы в досоветский период ее развития, обосновывается положение, что именно в это время происходит выделение государственной службы в особое направление публично-профессиональной деятельности.

В нормативных правовых актах дореволюционной России, посвященных формированию и функционированию государственной службы, были определены важнейшие принципы ее организации: соответствие действий чиновников российским законам, централизм в организации управления; обязательность решений вышестоящих учреждений и должностных лиц; подконтрольность государственных органов и деятельности их служащих субъекту верховной власти; ответственность кадров государственных структур за порученный участок управления; исполнение своих должностных обязанностей и др.

Диссертант прослеживает эволюцию государственной службы досоветского периода и выделяет хронологические границы, которые приблизительно соответствуют рубежам веков:

- XVII в. - завершение становления государственной службы как особой сферы профессиональной деятельности, развитие приказной системы, превращение поручений «приказов» в более или менее устойчивые должности;

- XVIII в. - кардинальное изменение принципов организации государственной службы на основе Табели о рангах, движение от должности к чину как устойчивой социальной характеристике государственного служащего. Издание Табели о рангах самым тесным образом связано с кардинальными изменениями всей правовой системы, системообразующее значение в которой имели из-



менения соотношения обычая и закона как источника права,

- XIX в - расцвет бюрократического государства, отлаживание «государственной машины». Образование многоступенчатой широкой системы административного управления и возникновение в этой связи многочисленного корпуса государственных служащих ставили вопрос о создании специальных органов по управлению государственной службой

Таким образом, система органов управления государственной службой являлась важным инструментом формирования профессионального и действенного функционирования корпуса государственных служащих.

*Во втором параграфе - «Государственная служба в советский период развития государства и права» - исследуется генезис партийно-государственной системы власти и советской государственной службы.*

Природа советской государственной службы определялась характером общественно-политического строя и идеологической доктриной правящей партии. Она отражала рациональные моменты и отрицательные стороны большевистской модели социалистического общества как общества государственного социализма. При формировании советской государственной службы одним из ведущих принципов стал классовый. Наиболее характерным проявлением стало введение в практику и возведение в культ принципа партийного руководства советами и системой государственной службы.

Диссертант утверждает, что прежде чем изучать вопрос становления советской государственной службы, необходимо рассмотреть концепцию советской государственности, с которой большевики шли к власти. В идеологии марксизма-ленинизма существование государства на длительную перспективу не предусматривалось, взамен должно было утвердиться общественное коммунистическое самоуправление. Принципиально важное положение - разрушение буржуазной государственной машины, а затем относительно быстрое отмирание пролетарского государства при построении полного коммунизма. В ходе строительства нового государства большевики подвергли ломке или коренной реорганизации систему прежних органов власти и ее аппарат. Постепенно зрело понимание необходимости строительства государства, поэтому вместо символического государства-коммуны пришлось создавать мощное государство с разветвленным аппа-

ратом в центре и на местах, с новой системой органов государственной власти в лице советов депутатов всех уровней. Одновременно со строительством Советского государства формировалась новая государственная служба, которая в организационном отношении представляла собой административно-управленческую систему. Она олицетворяла профессиональную деятельность по реализации полномочий государства и его властных органов в центре и на местах. В 30-е годы был сформирован кадровый корпус органов государственной власти, который обеспечивал решение экономических и других задач при административно-командной системе управления.

Диссертант исследует особенности нормативно-правового регулирования государственной службы советского периода, отмечая при этом, что сложившаяся нормативная база государственной службы советского периода представляла собой комплекс актов различной юридической силы и разнообразной отраслевой принадлежности: одни из них распространялись на всех государственных служащих, другие - на отдельные группы лиц, чаще всего занятых в конкретной отрасли управления. Такие акты принимались на уровне высших органов представительной и исполнительной власти. Часто правительство принимало по этим вопросам совместные с ЦК КПСС решения. Принимались они и на межведомственном уровне. Правовое положение государственных служащих определялось в основном трудовым законодательством. Публично-правовая природа института государственной службы не признавалась. Исключения делались для военно-служащих и сотрудников органов внутренних дел. Единственным правовым нормативным актом о государственной службе, действовавшим в общегосударственном масштабе фактически до распада СССР, являлись «Временные правила о службе в госучреждениях и на предприятиях» от 1922 г. Согласно Правилам, государственными служащими признавались все лица, работающие в государственных органах, учреждениях и получающие заработную плату за счет бюджетных средств.

Только в 1967 г. была принята «Единая номенклатура должностей служащих», которая делила всех служащих на три группы: руководителей с распорядительными и контрольными функциями, специалистов, занятых подготовительной работой для лиц первой группы, и технических исполнителей. Единая номенклатура стала основой для разработки и принятия в 1969 г. Квалифи-

кационного справочника должностей служащих.

В 60-80-е гг. прошлого столетия отмечается многообразие ведомственных актов. К началу 90-х годов XX века правовая база советской государственной службы представляла собой некодифицированную совокупность актов, многие из которых устарели или пришли в противоречие друг с другом.

При рассмотрении вопроса о государственной службе советского периода диссертант отмечает отсутствие понятия «государственный служащий» и приводит сравнительные характеристики термина «советская государственная должность», данные учеными этого периода. В советское время принять закон о государственной службе было трудно, так как сложившаяся в стране система государственной службы не имела четких параметров, а, следовательно, и понятие дать было невозможно, поскольку обычно выработке конкретного понятия предшествуют дискуссии специалистов, и в государственную практику оно вводится соответствующим нормативным актом. Только с принятием в 1995 г. Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» было дано четкое определение термина «государственный служащий».

Функционирование государственной службы в советский период утратило ряд признаков службы как социально-правового института. Тем не менее, она сохранила немало элементов, позволявших считать ее публично-правовым отношением между государством и «советским служащим» по поводу условий, методов и результатов его работы от имени и по поручению государства.

Диссертант констатирует, что при создании новой российской правовой базы государственной службы в 1992-2004 гг. была использована часть опыта разрешения проблем государственной службы, накопленного в дореволюционной России и в советский период. Анализ исторической практики организации и функционирования государственной службы, выявление основных тенденций и противоречий ее развития позволяют исследователям оценить прошлый опыт и с учетом современных условий использовать его элементы в качестве одного из источников создания эффективной государственной службы.

*Третий параграф - «Генезис института муниципальной службы в России»* - посвящен изучению исторического развития института муниципальной службы в Российском государстве, который рассматривается, во-первых, в тесной взаимосвязи с исто-

рией становления института местного самоуправления; во-вторых, в изменении определения места и роли муниципальной службы в зависимости от подходов государства к муниципальным органам как составляющей части общей системы управления.

Диссертант, анализируя историко-правовую мысль, обращает внимание на тот факт, что правоведы по-разному подходят к систематизации теоретических концепций природы и феноменологии местного самоуправления, выделяя в общем массиве научных разработок этой темы такие концепции, как теория свободной общины, хозяйственная, юридическая, государственная, политическая, социально-классовая, теория социального обслуживания и др. Такое различие во взглядах во многом вызвано многообразием этого уровня социального управления, что порождает большую вариантность представленных в научной литературе взглядов и позиций в отношении сущности местного самоуправления.

Диссертант обращается в исследовании к наиболее значимым этапам становления и развития института муниципальной службы России:

- XI-XIII вв. (раннее средневековье) - становление новых институтов городского самоуправления, связь вечевых порядков с догосударственными демократическими традициями;

- XIV-XVII вв. - правовую основу самоуправления определили губная (30-е гг. XVI, в.) и земская (1555-1556 гг.) реформы, в результате которых привилегированные слои городского населения включились в процесс формирования выборных органов местного самоуправления - губных и земских изб. Эти реформы завершили перестройку на сословно-представительных началах местного самоуправления. В задачу земских и губных властей входило преимущественно выполнение поручений центрального правительства по управлению, прежде всего, сбором налогов. Решение ими местных проблем считалось второстепенным делом. Однако прогрессивным, несомненно, элементом реформы было внедрение выборного начала во всех сферах управления;

- XVIII в. - получили дальнейшее развитие сословные органы местного самоуправления. Все реформы рассматриваемого периода (Петра I, Анны Иоанновны, Екатерины II), во-первых, были связаны с изменением государственного управления страной и, во-вторых, не привели к превращению русского города в самоуправляющуюся административную единицу буржуазного типа, каким являлся город в передовых государствах Европы того вре-

мени. Реальной власти выборные должностные лица не получили, они стали дополнением административного аппарата управления, который занимался почти исключительно судебными и административно-финансовыми учреждениями;

- XIX в (60-70 гг.) - согласно земской реформе 1864 г. и городской реформе 1870 г. деятельность земских и городских органов самоуправления не признавалась государственной, она считалась общественной. В силу этого служащие земских и городских органов самоуправления не являлись государственными служащими. Такой подход соответствовал общественно-хозяйственной теории местного самоуправления, под влиянием которой проводились реформы. В целом становление земского и городского самоуправления как основных субъектов местного самоуправления во второй половине XIX в. означало утверждение принципа сословности, включение в решение вопросов местного значения всех сословных групп. Для развития муниципального права это означало переход от сословного к территориальному принципу формирования основных институтов самоуправления

Контрреформы Александра III проводились в соответствии с государственной теорией развития местного самоуправления и определялись как система децентрализованного государственного управления, а выборные лица, занимающие должности в коллегияльных органах земского и городского самоуправления, были признаны состоящими на государственной должности,

- XX в. - в советский период (1917-1990 гг.) институт местного самоуправления и институт муниципальной службы не развивались. Однако диссертант утверждает, что его анализ в рамках настоящего исследования необходим, поскольку, во-первых, современное местное самоуправление развивается на «остатках» прежней советской системы; во-вторых, сопоставление системы Советов и современного местного самоуправления позволяет выявить разный подход к институту самоуправления.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. зафиксировано следующее положение: местное самоуправление - это одновременно уровень публичной власти, институт гражданского общества и механизм реализации общегосударственных задач. Подтверждается позиция общественной теории местного самоуправления, данная великим российским юри-

стом Б.Н. Чичериным, который отмечал объективность институтов местного самоуправления, их необходимый характер, в сочетании с социально-властными полномочиями, предопределяющей их тесную связь и зависимость от государства.

В заключение диссертант отмечает, что условия становления современной государственной и муниципальной служб имеют как сходство, так и различия с условиями их формирования в дореволюционной и советской России. К общим условиям можно отнести ряд принципов организации: единство системы государственной власти, централизм, контроль, ответственность служащих за исполнение должностных обязанностей. Сходство состоит также и в том, что как раньше, так и теперь государственная служба и муниципальная служба складывались в условиях перехода к рыночным отношениям, активности государственного строительства, мобилизации сил для защиты территориальной целостности страны от внутренних и внешних угроз. Различия связаны с коренным изменением экономической базы реформ, социальной структуры общества, типа государства.

В третьей главе - «Конституционно-правовые основы государственной службы и муниципальной службы в Российской Федерации» - рассматриваются конституционно-правовые основы осуществления государственной и муниципальной служб, их взаимодействие в процессе формирования гражданского общества.

В первом параграфе - «Государственная и муниципальная службы в системе правового демократического государства и гражданского общества» - проводится исследование взаимосвязи и взаимодействия гражданского общества и институтов государственной и муниципальной служб.

Государственная и муниципальная службы неизбежно оказываются «введенными» в сферу политических отношений и обладают достаточно большим властным потенциалом. Существующие в современной России тенденции в деятельности государственной бюрократии характеризуют ее высших и часть средних представителей как относительно самостоятельных субъектов (акторов) политической власти. Эта часть неизбираемой правящей политической элиты неизменно повышает свою роль в современном государстве, оказывая все возрастающее влияние на процесс выработки, принятия и реализации политических решений «Включение» государственных служащих в сферу политиче-

ского управления является неизбежным следствием современной системы организации публичной власти. В связи с этим повышается значение действенного контроля со стороны государства и общества за деятельностью бюрократии.

Необходимо отметить, что наряду с классическим способом контроля - внутренним (самодисциплина, строгие профессиональные стандарты, глубоко укорененный этос служения государству и обществу) - юридическая наука последовательно ставит и решает проблему контроля внешнего, включающего механизм политической отчетности, равно как и формирование модели «отзывчивой» государственной и муниципальной служб, составляющих сегодня одно из направлений повсеместно идущей административной реформы. Схематично эта модель может выглядеть следующим образом:

- демократизация состава государственной и муниципальной служб, создание так называемой «репрезентативной» бюрократии;

- усиление «прозрачности» управления, проведение открытой информационной политики, активизация служб «Паблик рилейшнз»;

- применение современных технологий политико-административного управления - анкетирования, работы с фокус-группами, проведение политического маркетинга, социальной рекламы и др.;

- содействие развитию институтов гражданского общества, неправительственных организаций, общественной экспертизы, независимого консультирования, независимых рабочих групп и т. п.;

- совершенствование механизмов защиты прав и свобод граждан.

Таким образом, дисгармоничность строения российской государственной и муниципальной служб и их взаимоотношений с гражданским обществом обусловлена наличием двух различных групп тенденций. С одной стороны, это определенное продвижение, в основном на уровне «деклараций о намерениях», в направлении демократической модернизации государственной и муниципальной служб, превращения их в службу гражданского общества (демократические тенденции развития государственной и муниципальной служб); с другой стороны - налицо стремление к оформлению независимой от общественного контроля бюро-

кратической корпорации со своими интересами и ценностями (корпоративистские тенденции развития государственной и муниципальной служб) Другими словами, наблюдается противостояние тенденций «гражданской службы» и «государевой службы»

*Во втором параграфе - «Конституционно-правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации»* - проводится анализ конституционных основ регулирования государственной гражданской службы По мнению автора диссертации, есть необходимость активизации деятельности государства по преодолению возникшего в России глубокого системного кризиса, усиления его роли в развитии социально ориентированной рыночной экономики, упрочения демократических процессов, что выдвигает качественно новые задачи и требования к государственной службе Российской Федерации как опоры, фундамента государственного управления Ощущается острая потребность в упрочении конституционно-правовой основы деятельности государственных органов, их аппарата, особенно в разделении функций и совершенствовании сотрудничества ветвей власти, что предполагает необходимость уточнения их полномочий и разделения между ними ответственности перед обществом

В диссертации подчеркивается, что государственная служба выступает в качестве организационного гаранта обеспечения реализации Конституции Российской Федерации 1993 г и законов Российской Федерации Именно государственная служба как государственно-публичный институт способна в значительной степени обеспечить целостность и эффективность государственного управления, стабильность общества В связи с этим, становление и развитие государственной службы, прежде всего в рамках конституционного и административного права, обеспечивает ее целостность и единство, приращение ее системных качеств

Государственная служба развивается в рамках и на основе принципов Российского государства, закрепленных в Конституции Российской Федерации, поэтому принципиально важным является понимание роли Конституции для Российской Федерации, федеральных законов как правового фундамента создания и функционирования государственной службы, ее единства и целостности Безусловно, в тексте Конституции Российской Федерации, на первый взгляд, трудно обнаружить конкретный регламент государственной службы, но она логично определяется целым рядом



положений, закладывающих ее основы Часть 2 ст. 4 закрепляет верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, часть 3 ст. 5 - единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, ст. 18 провозглашает приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, ст. 2 регламентирует, что обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, ст. 10 закрепляет принцип разделения властей - на законодательную, исполнительную и судебную, некоторые обязанности всех должностных лиц закреплены в части 2 ст. 24, части 3 ст. 41, части 2 ст. 46 и др

Поступательное развитие института государственной службы в Российской Федерации нашло свое закрепление в нормах Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г., в текст которого в дальнейшем были внесены изменения и дополнения. Необходимость дальнейшего реформирования государственной службы стала основой для утверждения Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации» на 2003-2005 гг. В целях осуществления этой программы был принят Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», который закрепил конкретные правовые нормы, связанные со служебной деятельностью государственных служащих, а также обозначил нравственные границы, которые не должен нарушать гражданский государственный служащий.

В рамках реализации Программы был принят Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ, определивший правовые и организационные основы системы государственной службы и заложивший предпосылки для создания единой системы государственной службы, включая гражданскую, правоохранительную, военную службу, а также разделивший уровни службы на федеральную и субъектов Федерации

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. содержит ряд новаций, основными из которых являются следующие

- полномочия нанимателя гражданских служащих осуществляют руководители государственных органов, лица, замещающие государственные должности, либо, их представители от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации,

- вместо ранее имевшихся двух категорий государственных служащих («Б» и «В») учреждены четыре категории должностей государственной гражданской службы: «руководители», «помощники» («советники»), «специалисты» и «обеспечивающие специалисты»;

- большое значение придается служебному контракту, который становится правовой формой соглашения о приеме на гражданскую службу и заменяет ранее существовавший трудовой договор государственных служащих;

- для повышения ответственности и эффективности исполнения гражданским служащим своих обязанностей введено понятие «должностной регламент», предназначенное устанавливать квалификационные требования, а также перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе принимать самостоятельные решения, и перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям;

- предусмотрено, что каждые три года гражданский служащий должен проходить аттестацию;

- вместо квалификационных разрядов в пределах группы должностей гражданской службы присваиваются классные чины по результатам квалификационного экзамена;

- гражданским служащим при условии уведомления нанимателя разрешено заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением коммерческой и предпринимательской, при условии, если это не приводит к конфликту интересов;

- предусмотрено правовое регулирование разрешения возможных конфликтов государственных и личных интересов на государственной гражданской службе, включающее образование соответствующих комиссий с участием независимых экспертов;

- введены ограничения не только при прохождении, но и после прекращения гражданской службы. После увольнения гражданскому служащему в течение двух лет запрещено замещать должности в организациях, если он имел отношение к функциям управления этих организаций в рамках государственной службы;

- в целях привлечения на гражданскую службу квалифицированных кадров введен новый порядок оплаты с учетом эффек-

тивности деятельности государственного органа, материальное и моральное поощрение за безупречную и эффективную службу,

- в законе впервые оговаривается обязательность направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку не реже одного раза в три года

- В связи с непродолжительным действием указанного закона для всестороннего его осмысления, анализа практики его применения необходим определенный период времени

*Третий параграф* - «Конституционно-правовая регламентация местного самоуправления и муниципальной службы в Российской Федерации» - посвящен рассмотрению вопроса конституционно-правового регулирования местного самоуправления и муниципальной службы

В диссертации показано, что местное самоуправление является сложным комплексным социально-правовым и демократическим институтом гражданского общества и правового государства, включающим в себя многообразные по содержанию общественные отношения. По мнению диссертанта, среди них особое место занимают следующие группы

1) общественные отношения, возникающие в процессе выбора населением организационных форм местного самоуправления, его структуры, формирования органов местного самоуправления,

2) общественные отношения, связанные с деятельностью местного самоуправления, его органов по управлению муниципальной собственностью, муниципальным хозяйством, формированием и исполнением местного бюджета, управленческой и контрольной деятельностью в различных сферах,

3) отношения, возникающие в процессе осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в соответствии с законодательством, организации и исполнения ими нормативных правовых актов органов государственной власти,

4) общественные отношения, связанные с реализацией органами местного самоуправления конституционного права на судебную защиту, компенсацию расходов, возникающих в связи с возложением на них дополнительных полномочий, а также с неправомерными действиями органов государственной власти

В диссертации отмечается, что в основе функционирования органов местного самоуправления демократических государств

лежат принципы организационной самостоятельности, законности, гласности, коллегиальности и единоначалия в организации деятельности, ответственности перед государством и населением, что, в свою очередь, позволяет обеспечивать оптимальную децентрализацию в системе управления обществом и государством, делая ее более адаптированной к местной специфике, обусловленной культурными и иными исторически сложившимися традициями.

Конституция Российской Федерации содержит ряд принципиально важных положений в ст. 3, 8, 9, 12, 15, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 68, 72, 97 и в главе 8 «Местное самоуправление» (ст. 130-133), определяющих сущность современной концепции местного самоуправления. Конституционные положения о местном самоуправлении детализируются и развиваются текущим законодательством Российской Федерации. По мнению автора диссертации, законодательство можно условно разделить на два блока. Первый блок - правовые акты по вопросам местного самоуправления. Формирование первого блока федерального законодательства по вопросам местного самоуправления в нашей стране основывается на норме, содержащейся в пункте «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации, которая относит к предметам ведения Федерации и ее субъектов установление общих принципов организации местного самоуправления. Второй блок - правовые акты, содержащие нормы, регулирующие деятельность местных органов. Он связан с предметами ведения местного самоуправления.

- Автор диссертации отмечает, что в процессе развития законодательного процесса в Российской Федерации по вопросам местного самоуправления целесообразно исходить из принципа системного единства законодательства с учетом иерархии законов, регулирующих муниципальные отношения, где Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. являются основополагающими.

Особый статус местного самоуправления в Российской Федерации объясняется тем обстоятельством, что оно дополнительно защищено и нормами международного права, в частности Европейской хартией местного самоуправления, которая ратифицирована Российской Федерацией и вступила для нее в силу с 1 сентября 1998 г.

Характеризуя законодательную базу местного самоуправления в Российской Федерации, диссертант приходит к выводу о том, что система конституционно-правового регулирования местного самоуправления в современной России формируется под непосредственным влиянием международных правовых актов и включает три уровня: федеральный, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления.

Проведенный в диссертации анализ конституционно-правовых основ организации муниципальной службы в современной России позволяет сделать вывод о том, что совершенствование механизма конституционно-правового регулирования в области муниципальных отношений следует строить исходя из следующих принципов обеспечения системного единства федерального и регионального законодательства регламентирующего формирование муниципальных структур и осуществление муниципальной службы, определения оптимальных параметров муниципальной службы обеспечивающих с одной стороны ее автономность, а с другой позволяющих рассматривать данную структуру в качестве первичного элемента системы публичной политической власти; разграничения предметов ведения и полномочий между государственной и муниципальной властью; сочетания методов субординации и координации в процессе управленческой деятельности и др. Практическая реализация перечисленных принципов, по мнению диссертанта, будет способствовать единству и стабильности политико-правовой системы Российской Федерации, оптимизации процессов взаимодействия между институтами государственной и муниципальной власти, обеспечению дееспособности органов местного самоуправления в достижении социальных целей - повышения качества жизни населения.

**Четвертая глава - «Государственная служба и муниципальная служба в субъектах Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы»** - посвящена сравнительно-правовому анализу институтов государственной и муниципальной служб в субъектах Российской Федерации, а также изучению проблем соотношения федеральных, региональных и местных нормативных правовых актов о государственной и муниципальной службах, перспективам развития этих институтов

*В первом параграфе - «Соотношение и взаимодействие федеральных и региональных нормативных правовых актов о государственной службе»* - исследованы особенности норматив-

но-правовой регламентации государственной службы в субъектах Российской Федерации.

С возникновением государства как властной силы общества появилось государственно-служебное законодательство. При этом последнее, как правило, является объектом особого внимания со стороны государства и политической элиты, ибо регулирует взаимоотношения чиновников с государственными органами и их служебную деятельность. Законодательство о государственной службе России развивалось вместе с государством и в значительной мере зависело от его типологических характеристик.

Правотворчество субъектов Российской Федерации в государственно-служебной сфере развивается весьма динамично. Законодательные и исполнительные органы власти в ряде республик, краев, областей уделяют гораздо больше внимания оказанию практической помощи управленческому персоналу, а также правовому регулированию государственной службы. По мнению диссертанта, это не случайно. Обретение субъектами Российской Федерации нового конституционно-правового статуса, по сути дела, привело к появлению у них принципиально новых, ранее не свойственных им атрибутов государственности. Одним из них стала государственная служба, поэтому регионы предприняли весьма энергичные организационно-правовые меры для упрочения и закрепления приобретённого статуса, наполнения его реальным содержанием.

В этой связи примечательно, что первый нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации о государственной службе - Закон «О государственной службе Республики Саха (Якутия)» - появился раньше Положения о федеральной государственной службе от 26 марта 1993 г. Закон Республики Башкортостан «О государственной службе Республики Башкортостан» от 13 октября 1994 г также был принят ранее Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. Всего в 1993-1998 гг. законодательные акты по проблемам государственной службы приняли 78 субъектов Российской Федерации. В целом можно констатировать, что происходило опережающее развитие законодательства этого уровня по сравнению с федеральным.

Противоречивость федерального и регионального государственно-служебного законодательства обусловлена не только политической практикой, она имеет своего рода нормативную осно-

ву.

Безусловно, для развития государственно-служебного законодательства регионов принятие рамочного закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. имело принципиальное значение. По мнению диссертанта, хронологически весь правовой массив региональной государственной службы может быть разделен на две группы актов: принятые до вступления в силу рамочного Федерального закона и принятые после его вступления в силу. Такое деление в некотором смысле условно, однако представляется важным, поскольку федеральный закон послужил основой и ориентиром для последующего регионального правотворчества и продолжает оставаться таковым до настоящего времени.

Следует отметить и такую практику в регионах, как закрепление отдельных норм о государственной службе в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации.

Большинство региональных законов о государственной службе<sup>1</sup> практически полностью воспроизводит как форму так и содержание федерального рамочного закона, хотя налицо своеобразие некоторых законодательных актов, особенно тех, которые разработаны в рамках охарактеризованной выше первой модели подхода к разделению полномочий Федерации и ее субъектов по регулированию государственной службы последних.

Заметный интерес представляют закрепленные в законодательстве субъектов Российской Федерации подходы к определению такой базовой категории правового института государственной службы Российской Федерации, как государственная должность. Определение, данное в федеральном законе, по мнению ряда исследователей, а также диссертанта, менее удачно, чем в некоторых региональных законах. Важным является также вопрос о классификации государственных должностей. В нормативных правовых актах большинства субъектов Российской Федерации, в том числе Республики Башкортостан, прослеживается общий подход к данной проблеме, который состоит, в частности, в разделении государственных должностей на 3 категории: «А» - по сути, политические и не являющиеся государственными должностями государственной службы, «Б» - являющиеся должностями государственной службы, но по сути патронажные, призванные обеспечивать исполнение полномочий политических руководителей; «В» - «классические» административные должности. Однако

в некоторых регионах государственные должности категории «А» напрямую именуется политическими либо конституционными государственными должностями (Саха-Якутия, Марий Эл, Татарстан). В республиках Татарстан, Марий Эл политические должности, кроме того, имеют двухступенчатую структуру. Главное же состоит в том, что в законах вышеназванных субъектов Российской Федерации категории государственных должностей «А», «Б», «В» отсутствуют. Вместо них установлены политические и административные государственные должности (это больше соответствует мировой практике).

Если в целом обобщить практику законодательного регулирования государственной службы в регионах, то можно выделить наиболее типичные отступления от разрешительного режима регулирования государственной службы в актах субъектов Российской Федерации. Это:

- закрепление собственных классификаций и наименований государственных должностей;
- включение в число государственных служащих лиц, не являющихся таковыми в соответствии с Федеральным законом (руководители субъектов Федерации, служащие органов местного самоуправления);
- расширение перечня видов дисциплинарных взысканий;
- расширение перечня правовых ограничений;
- закрепление за собой полномочий по регулированию собственными законодательными актами вопросов, регламентация которых осуществляется только федеральными законами;
- требование присяги на верность субъекту Федерации при поступлении на государственную службу.

Во втором параграфе - «Перспективы совершенствования государственной службы и муниципальной службы в Российской Федерации» - рассматриваются пути повышения эффективности организации и функционирования институтов государственной и муниципальной служб.

Законодательство о государственной и муниципальной службах до недавнего времени на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления было представлено, в лучшем случае, базовыми законами субъектов Российской Федерации и несколькими статьями в уставах муниципальных образований. После 1998 г. данные институты конституционного права развиваются достаточно интенсивно. В локальных нормативных правовых ак-



тах находят отражение не только те вопросы, по которым субъекты Российской Федерации и муниципалитеты осуществляют свое собственное правовое регулирование. Содержательной основой для развития законодательства о муниципальной службе являются нормы законодательства о государственной службе при организационном несовпадении данных видов службы.

Отдельные нормы федерального законодательства о государственной и муниципальной службах носят декларативный характер и подлежат подготовке к применению в ближайшее время. Речь, в частности, идет о неразработанности механизма передачи государственным и муниципальным служащим в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения службы находящихся в его собственности долей (пакетов акций) в уставном капитале коммерческих организаций.

Федеральное законодательство практически каждую позицию, которая передается для регулирования на нижестоящие уровни публичной власти, сопровождает условием - «в соответствии с федеральными законами». В связи с этим, важно отметить, что институционализация государственной и муниципальной служб должна заключаться в наличии конкретных основополагающих федеральных норм, подтвержденных практикой. Различные ссылки только усложняют правовую конструкцию, не способствуют ясности в определении границ компетенции Федерации, ее субъектов, местного самоуправления в процессе регулирования правоотношений в области государственной и муниципальной служб

Кроме того, представляется необходимым для совершенствования государственной и муниципальной служб использовать разработанную в рамках настоящего диссертационного исследования концепцию «межуровневого институционально-функционального взаимодействия государственной И муниципальной служб», являющуюся итогом обобщения и критического анализа содержания материалов по исследуемой проблематике. Реализация данной концепции позволяет обеспечить стабильность и эффективность сложившейся системы публичной власти, избежать противопоставление данных институтов, сочетание интересов государства, общества, субъектов Российской Федерации

В заключении диссертации подводятся основные итоги про-

веденного исследования, формулируются общие теоретические выводы, определяются направления дальнейшего изучения проблем государственной и муниципальной служб в российских регионах.

**Основные положения диссертации нашли отражение в следующих научных публикациях:**

*Монографии и учебные пособия*

1. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики: Монография. М.: Изд-во НИИ Счетной палаты Российской Федерации, 2004. 13,2 п.л.

2. Государственная служба в системе региональной власти: Монография. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России, 2004 (в соавторстве). 12,9 (8,5) п.л.

3. Государственная гражданская служба Российской Федерации: правовое регулирование поступления, прохождения и прекращения гражданской службы: Учебное пособие. М.: Палеотип, 2004 (в соавторстве). 11,0 (7,5) п.л.

4. Муниципальная служба в контексте реформы местного самоуправления в России: сравнительно-правовой анализ: Монография. М.: Палеотип, 2003 12,3 п.л.

5. Местная власть в современной России: проблемы самоуправления и демократии Монография. М.: Палеотип, 2002 (в соавторстве). 9,4 (4,2) п.л.

*Научные статьи*

6. О задачах дальнейшего совершенствования работы республиканских и местных органов государственной власти Республики Башкортостан с населением // Информационно-аналитическую работу органов государственной власти - на новый уровень. Уфа, 2000. 3,2 п.л.

7. Социальная сфера Республики Башкортостан - приоритетное направление государственной политики // Экономика и управление. 2001. № 6. 0,6 п.л.

8. Конституция Республики Башкортостан - правовая основа для дальнейшего развития Башкортостана в составе России // Информационно-аналитические и правовые материалы к восьмой годовщине принятия Конституции Республики Башкортостан. Информационный бюллетень. 2001. № 6 (19). 0,3 п.л.

9. Развитие государственности Башкортостана: состояние и перспективы // Правовые, информационно-аналитические и ме-

тодические материалы, посвященные Дню Республики Уфа, 2002. 0,3 п л

10. О социально-экономическом положении Республики Башкортостан и задачах по информированию населения // О состоянии и задачах по реализации информационной политики Республики Башкортостан Уфа, 2002. 0,3 п л

11. Кадровый потенциал республики критерии эффективности // Башкортостан, годы поиска и созидания. Практикум для руководителей Уфа, 2002. 0,7 п л.

12. Сильное социальное государство - в интересах человека и общества - главный лейтмотив Послания Президента Республики Башкортостан народу и Государственному Собранию - Курултайю - Республики Башкортостан // Экономика и управление. 2003. № 3. 0,7 п.л.

13. Проблемы местного самоуправления в Посланиях Президента Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России 2003. № 4 (20) 0,2 п л.

14. Местное самоуправление в структуре федеративного государства: правовые основы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России 2004. № 2 (22). 0,4 п л.

15. Значение служебного контракта в конкретизации условий государственной гражданской службы // Государственно-правовая политика в России проблемы и перспективы развития; Сб трудов докторантов, адъюнктов и соискателей / Под общ ред. В.П. Сальникова. Вып. 20. СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. 0,4 п.л.

16. Методы муниципального управления в системе муниципальной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2004. № 1 (21). 0,4 п.л.

17. Профессионализм кадров муниципальных образований - основа становления местного самоуправления // Государственная служба. 2004, № 5 0,3 п л.

18. О статусе главы муниципального образования // Государство и гражданское общество. Сб. научных трудов / Под общ ред В П Сальникова. Вып. 9. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. 0,5 п л

19. Реформа местного самоуправления в российских регионах Модель Республики Башкортостан // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации 2004 № 9 (81) 0,4 п л

20. Основа муниципальной кадровой политики - специалисты новой формации // Право, политика, экономика: проблемы развития и взаимосвязи: Сб. трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. Вып. 19 / Под общ ред. В.П. Сальникова СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004. 0,4 п.л.

21. К вопросу выбора модели местного самоуправления (на примере Республики Башкортостан) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2004. № 3. 0,3 п.л.

22. Институт государственной службы: общая характеристика, природа и сущность // Экономика и управление. 2004. № 5 0,4 п.л.

23. Коллизии правового регулирования государственной службы в субъектах Российской Федерации // Реформирование российского общества и государства региональный аспект: Сб. научных статей докторантов, аспирантов и соискателей. Уфа, 2004. 0,5 п.л.

24. Гражданское общество и государственная служба // Государство в трансформационный период. Уфа, 2004. 0,9 п.л.

25. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в этнополитических и этносоциальных процессах (на примере Республики Башкортостан) // Современные этнополитические и этносоциальные процессы в России: модель Республики Башкортостан Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Уфа, 3 декабря 2004 г. Уфа, 2004. 0,4 п.л.

26. Устойчивость и действенность механизмов государственного управления как организационный ресурс экономического роста // Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан: Сб. научных статей. Уфа, 2004. 0,3 п.л.

27. Законодательные основы проведения выборов в органы местного самоуправления в Республике Башкортостан // Вестник Центральной избирательной комиссии Республики Башкортостан 2004. №3. 0,1 п.л.

28. Конституционные основы местного самоуправления и становление муниципальной службы в Российской Федерации // Конституционно-правовое развитие Республики Башкортостан в условиях реформы политической системы Российской Федерации Материалы республиканской научно-практической конференции. Уфа, 22 декабря 2004 г. Уфа, 2004. 0,4 п.л.

29. Становление местного самоуправления в России и Башкортостане: состояние и перспективы // Экономика и управление. 2004. № 4. 0,3 п.л.

30. К вопросу о теории правоотношений государственной гражданской службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2004. № 4 (24). 0,6 п.л.

31. Российская модель местного самоуправления на современном этапе: правовые основы // Государство и гражданское общество: сб. трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. Вып. 9 / Под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2004 (в соавторстве). 0,4 (0,2) п.л.

32. Формирование модели муниципальных образований и муниципальной службы в российских регионах // Закон и право. 2005. № 1. 0,3 п.л.

Подписано в печать и свет 20 01 2005      Формат 60X84  $\frac{1}{16}$   
Печать офсетная      Объем 2,0 п л      Тираж 100 экз

---

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России  
198206, Санкт-Петербург, ул Летчика Пилютова, д 1



22 MAR 1966

1946