

X

На правах рукописи

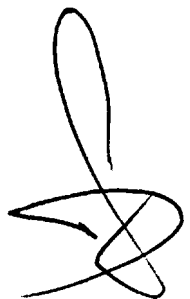
ФАБРИЧНЫЙ СЕРГЕЙ ЮРЬЕВИЧ

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ.

12.00.02 - конституционное право; муниципальное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва-2005

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and curves.

На правах рукописи

ФАБРИЧНЫЙ СЕРГЕЙ ЮРЬЕВИЧ

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ.**

12.00.02 - конституционное право; муниципальное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва-2005

Работа выполнена в Московской государственной юридической академии

Научный консультант доктор юридических наук, профессор
Владимир Иванович Фадеев

Официальные оппоненты:

- доктор юридических наук, профессор Кононов Анатолий Михайлович
- доктор юридических наук, профессор Кряжков Владимир Алексеевич
- доктор юридических наук, профессор Овчинников Иван Иванович

Ведущая организация Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Защита состоится 13 апреля 2005 года в 12:00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.02 при Московской государственной юридической академии, 123995, г. Москва, ул. Садовая Кудринская, 9, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан 11 марта 2005 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор



Н.А. Михалева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Процесс формирования эффективной системы управления в современной политической истории России идет практически непрерывно, начиная с 1992 года. Крупномасштабная реорганизация системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, сопровождаемая реформой государственной службы, происходила в 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 годах и продолжается в настоящее время.¹ Развитие правовой, организационной, территориальной, финансово-экономической основ местного самоуправления позволило обосновать необходимость формирования муниципального права как новой отрасли российского права², тем не менее принятые в 1995 и 2003 годах Федеральные законы "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", другие нормативные акты не сняли с повестки дня вопрос о завершенности реформы местного самоуправления и его институтов, включая институт муниципальной службы. Дальнейшее развитие местного самоуправления рассматривается федеральными органами государственной власти в рамках решения комплексной задачи совершенствования государственного управления в целом.³

Опыт правового регулирования в этой сфере, накопленный за непродолжительный период существования новой российской государственности, позволяет сделать несколько выводов, имеющих существенное значение для понимания того, на какой основе формируется перспективная модель муниципальной службы:

1) конституционный принцип организационной обособленности местного самоуправления от государственной власти позволяет говорить о

¹ Д.М. Овсянко. Государственная служба Российской Федерации. М., Юрист, 2002, с. 7.

² В. И. Фадеев. Муниципальное право России, М., Юрист, 1994; Н.С. Бондарь, М.А. Чернышев. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. – Ростов-на-Дону, 1996; А.А. Торщенко. Муниципальное право Российской Федерации. – Екатеринбург, 1997 и др.

³ Указ Президента Российской Федерации №910 от 16.07.2004 г. "О мерах по совершенствованию государственного управления" // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, №29, ст. 3019.

"кадровом суверенитете" муниципальных образований, их самостоятельности в осуществлении кадровой политики;

2) местное самоуправление, его органы, несмотря на организационную самостоятельность, входят в единую систему власти в государстве: на федеральном уровне, в субъектах Федерации и муниципальном уровне функционируют органы публичной власти, обеспечивающие в соответствии с Конституцией Российской Федерации реализацию власти народа и обладающие собственной компетенцией, нормативное содержание которой может меняться с учетом развития государства, гражданского общества и стоящих перед ними задач. Местное самоуправление обладает признаками саморегулируемой организации и, являясь формой осуществления народом своей власти, реализуется посредством деятельности населения, выборных и иных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц и профессионального корпуса муниципальных служащих;

3) муниципальная служба является новым видом публичной служебной деятельности, взаимодействует с государственной службой, идентична ей по набору структурных элементов, но может отличаться от государственной службы по содержательному наполнению ряда элементов. Цель муниципальной служебной деятельности состоит в обслуживании полномочий местного самоуправления, реализации их непосредственно населением и органами местного самоуправления и является производной от объема решаемых на муниципальном уровне вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления. Несомненно, что существенные изменения в системе местного самоуправления, уточнение задач и функций органов местного самоуправления в обязательном порядке скажутся на правовом обеспечении института муниципальной службы.

Современный подход к реформе государственного управления и рассмотрение в таком контексте состояния управления на местном уровне

указывает на необходимость анализа изменений нормативных актов в области государственной службы и учета их влияния на правовое оформление института муниципальной службы. В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" впервые в российском законодательстве закреплён принцип взаимосвязи двух видов публичной службы, а в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" этот принцип получил свое развитие.

Таким образом, процессы совершенствования государственного управления, местного самоуправления, реформирования государственной службы, непосредственно влияющие на совокупность норм института муниципальной службы, дают основания для утверждения о необходимости изменения его содержания и постановке вопроса о глубине и качестве возможных преобразований. Поскольку комплексных исследований в этой области проводится недостаточно, автором предпринята попытка системного комплексного анализа института муниципальной службы и обоснования на основе этого анализа концепции развития муниципальной службы в Российской Федерации на современном этапе.

Теоретическая основа исследования

Обобщение и анализ научной литературы по теме исследования свидетельствуют о том, что вопросы формирования муниципальной службы не получили должного и полного разрешения, несмотря на значительное внимание к ним современных авторов. В советский период развития государства служба в органах местной власти рассматривалась как служба в государственных органах, не имеющая каких-либо существенных отличий. В постсоветский период эта тема затрагивалась, в основном, в контексте рассмотрения проблем государственной службы, местного самоуправления, административных, трудовых правоотношений и т.д.

Для правильного понимания и оценки особенностей муниципальной службы важное значение имеет уяснение и раскрытие перемен,

произошедших в системе местной власти за последние десятилетия. Значительный вклад в разработку вопросов организации и функционирования местных органов государственной власти внесли такие ученые, как С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, А.А.Безуглов, В.И. Васильев, Р.Ф. Васильев, Е.И. Козлова, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, А.И. Лукьянов, В.А. Пертцик, А.Я. Слива, Я.Н. Уманский, К.Ф. Шермет и др. Работы этих ученых позволяют выделить тенденции развития местной власти в нашей стране, определяющие во многом возникновение и развитие института муниципальной службы.

Повышенный интерес отечественных ученых к теме муниципальной службы стал заметен после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году, ст. 12 которой организационно обособила местное самоуправление в системе публичной власти. Появились первые монографии, учебники и учебные пособия, содержание которых продолжило вектор развития муниципальной службы как комплексного правового института.

Среди многих современных авторов, исследовавших в комплексе тему местного самоуправления и муниципальной службы, выделим труды В.А. Баранчикова, Н.С. Бондаря, И.И. Овчинникова, Н.В. Постового, В.И. Фадеева, Е.С. Шугриной и др.

Существенное теоретическое значение для настоящей диссертации имели труды в области государственного управления и государственной службы таких ученых, как Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, И.Н. Барциц, К.С. Вельский, Ю.А. Веденеев, Б.Н. Габричидзе, А.А. Гришковец, В.Н. Иванов, Н.М. Казанцев, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, А.Ф. Ноздрачев, А.В. Оболонский, Д.М. Овсянко, Ю.А. Розенбаум, Ю.Н. Стариллов и др.

Для раскрытия темы работы особую ценность представляют исследования в области управления обществом, теории государства и права, на базе которых складываются методологическая и общетеоретическая основы формирования муниципальной службы, а также статьи и

монографии по проблемам конституционного, административного, трудового, других отраслей права, составляющих нормативное обеспечение местной службы С.С. Алексеева, В.Г. Афанасьева, Д.Н. Бахраха, А.Б. Венгерова, В.Г. Вишнякова, К.Н. Гусова, Е.И. Козловой, Ю.М. Козлова, А.М. Кононова, А.М. Куренного, А.Н. Козырина, Л.Е. Лаптевой, Н.А. Михалевой, Ю.И. Орловского, А.Е. Пашерстника, Л.Л. Попова, В.А. Прокошина, Б.А. Страшуна, Л.А. Сыроватской, Ю.А. Тихомирова, В.Н. Толкуновой и др.

Муниципальная служба как вид служебной деятельности является предметом изучения в рамках формирующейся научной и учебной дисциплины "служебное право" в работах Б.Н. Габричидзе, В.М. Каланды, В.М. Манохина, Ю.Н. Старилова, А.Г. Чернявского.

Последние годы отмечены ростом числа публикаций, защитой первых диссертаций, в которых рассматриваются различные аспекты проблемы формирования муниципальной службы.¹

И все же, несмотря на большое внимание, уделяемое российскими правоведами теме муниципальной службы, ее позиционированию в системе местного самоуправления и относительно других отраслей и институтов современного права, специального исследования проблем теории и практики муниципальной службы осуществлено не было. Особая актуальность темы,

¹ Муниципальная служба / Под ред. Д.Ф. Аяцкова, Л.А. Калининченко, А.П. Каткова, В.Ф. Терина, В.Н. Южакова. – Саратов: Издательство Поволжской Академии государственной службы, 1999; Порядок и условия прохождения муниципальной службы. Учебно-методическое пособие. – М.:РИЦ "Муниципальная власть", 1999; В.И. Фадеев. Муниципальная служба в Российской Федерации, РАН ИНИОН, М.: 2000; В.С. Нечипоренко. Муниципальное управление: правовые основы муниципальной службы. – М.: Логос, 2001; И.В. Бондаренко. Правовое регулирование труда муниципальных служащих. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2001; Муниципальная служба: современное состояние и перспективы. Материалы научно-практической конференции, С.-Петербург, Изд-во ВСР Ltd., 2001; Комментарий к Федеральному закону "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации"/Грук. авт. кол., отв. ред. проф. В.И. Шкатулла. – М.:ИНФРА-М, 2001; Г.А. Наквасина. Муниципальная служба в Российской Федерации. Автореф. дис. канд.юрид. наук, М., 2001; М.Ю. Пономарева. Организационно-правовые основы муниципальной службы Российской Федерации: Автореф. дис.канд.юрид.наук. – СПб., 2000; С.Ю. Фабричный. Муниципальная служба в Российской Федерации. Серия "Библиотека местного самоуправления", Выпуск 37. М., МОНФ, 2001; И.А. Кокки. Муниципальная служба и Трудовой Кодекс в России. – Обнинск, Институт муниципального управления, 2002; А.М. Володин, А.А. Немчинов. Муниципальная служба. Справочное пособие. М., Дело и сервис, 2002; С.Ю. Фабричный, А.И. Жуковский, К. Цюркер. Муниципальная служба: теория и практика Новгородской области в контексте европейского опыта, 2003; В.А. Козбаненко. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное. Государство и право, №1, 2003.

обусловленная процессом совершенствования государственного управления в нашей стране, обусловила постановку цели и задач, структуру и логику изложения материала.

Предметом исследования является совокупность норм и принципов, регулирующих процесс формирования муниципальной службы в Российской Федерации в условиях реформирования федеративных отношений и местного самоуправления.

Объектом исследования являются тенденции становления и развития системы правовых отношений, возникающих по поводу организации и функционирования муниципальной службы как нового вида служебной деятельности.

Цель исследования заключается в проведении комплексного анализа современного состояния института муниципальной службы, теоретическом обосновании и разработке перспективной модели правового оформления муниципальной службы, складывающейся в процессе взаимодействия органов публичной власти федеративного государства.

Задачи исследования:

- выделить основные характеристики муниципальной службы, позволяющие обособить ее как новый вид служебной деятельности, уточнить понятие "муниципальная служба";
- определить цель, задачи, функции муниципальной службы как системы, обладающей собственной элементной базой и входящей на правах подсистемы в систему местного самоуправления;
- проанализировать исторический отечественный опыт и тенденции становления взаимоотношений центральной и местной власти в процессе развития муниципальной службы;
- проанализировать европейский опыт организации местной службы и определить перспективы использования элементов ее основных моделей в российской практике;

- изучить изменения основ местного самоуправления в соответствии с Концепцией разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и влияние реформы местного самоуправления на процесс формирования муниципальной службы;

- исследовать муниципальную службу как объект правового регулирования, осуществляемого на трех уровнях публичной власти;

- выявить особенности соотношения правовых норм в системе муниципальной и государственной службы;

- провести анализ опыта и возможности перспективного использования норм различных отраслей российского права, составляющих комплексный институт муниципальной службы для совершенствования норм муниципальной службы;

- выработать предложения по правовому регулированию элементной базы статуса муниципального служащего и механизм правового регулирования прохождения муниципальной службы органами публичной власти.

Методологическую основу исследования составляет общенаучный диалектический метод познания, метод системного анализа, нормативно-логический метод; метод сравнительного правоведения, в том числе сравнительно-исторический и сравнительно-страноведческий методы. В настоящем исследовании использованы категории и понятия теории управления персоналом и кадрового менеджмента, что позволило наиболее точно и полно раскрыть природу муниципальной службы и определить перспективы ее развития.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составили положения Конституции Российской Федерации 1993 года, а также находящиеся в системной связи с ней международные и внутригосударственные нормативные правовые акты.

Особого внимания потребовало изучение статей Конституции Российской Федерации, определяющих основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство страны, систему органов государственной власти и конституционные принципы организации местного самоуправления. Рассмотрены и проанализированы развивающие положения Конституции Российской Федерации нормы Трудового и Бюджетного кодексов, федеральные законы в области местного самоуправления и муниципальной службы "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" №154-ФЗ от 28 августа 1995 года и №131-ФЗ от 6 октября 2003 года, "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" №8-ФЗ от 8 января 1998 г., а также федеральные законы, регламентирующие государственно-служебные отношения: "Об основах государственной службы Российской Федерации" №119-ФЗ от 31 июля 1995 г.; "О системе государственной службы Российской Федерации" №58-ФЗ от 27 мая 2003 г.; "О государственной гражданской службе Российской Федерации" №79-ФЗ от 27 июля 2004 года.

К числу внутригосударственных актов, связанных с проблемой формирования муниципальной службы, следует отнести Указы Президента Российской Федерации, определяющие направления развития системы государственного управления и служебной деятельности. Выделим два из них: Указ Президента Российской Федерации №1336 от 19 ноября 2002 г. "О федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации" (2003-2005 г.); Указ Президента Российской Федерации №910 от 16 июля 2004 г. "О мерах по совершенствованию государственного управления".

В нормативную базу включена, также Европейская Хартия местного самоуправления, являющаяся основополагающим общеевропейским документом в области местного самоуправления, ратифицированная

Российской Федерацией без оговорок, и вступившая в силу для нашей страны 1 сентября 1998 года.

Нормативно-правовое регулирование муниципальной службы осуществляется не только на федеральном уровне, но и субъектами Федерации, а также органами местного самоуправления. Важное место в работе занимает анализ законов субъектов Российской Федерации: Московской, Тверской, Воронежской, Псковской, Новгородской областей, Республики Карелия и др., а также уставов и нормативных актов муниципальных образований Московской, Псковской, Калужской, Новгородской областей и др. Кроме того, особое значение для формирования правовых основ муниципальной службы имеют соответствующие Постановления Конституционного Суда Российской Федерации.¹

При рассмотрении европейского опыта организации местной службы изучены законодательство ФРГ и двух федеральных земель - Баварии и Баден-Вюртемберга, а также Великобритании и Франции. Доказательной базой для выводов по параграфу, посвященному отечественному опыту организации местной службы, стал анализ содержания Положений о губернских и уездных земских учреждениях 1864, 1890 годов, Городовых положений 1870, 1892 годов и других отечественных источников в области организации местной власти.

Также в целях исследования использовались материалы международных, всероссийских, межрегиональных и региональных конференций по проблематике развития муниципальной службы.

Гипотеза исследования состоит в следующих предположениях:

1) теоретическую основу совершенствования законодательства о муниципальной службе могут составлять:

¹ См. например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 года №19-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области "О муниципальной службе Ивановской области" // *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2003, №32, ч. 2, ст. 5101.

а) анализ исторических тенденций развития российского государства и современного отечественного и зарубежного опыта правового регулирования вопросов местного самоуправления и местной публичной службы;

б) рассмотрение муниципальной службы как комплексного правового института, формирующегося в рамках муниципального права в тесном взаимодействии с другими отраслями права;

в) системный подход к анализу теории и практики муниципальной службы;

2) с учетом указанных оснований перспективы совершенствования законодательства о муниципальной службе связаны с:

а) развитием конституционных норм о местном самоуправлении и муниципального права как комплексной отрасли права;

б) совершенствованием федеративных отношений и уточнением объема полномочий в области муниципальной службы органов публичной власти;

в) процессом взаимодействия муниципальной и гражданской государственной службы как видов служебной деятельности.

Научная новизна диссертационного исследования:

- в категориальный аппарат муниципального права введено уточненное понятие муниципальной службы;

- выявлена и обоснована зависимость объема функций муниципальной службы от объема компетенции муниципального образования и органов местного самоуправления, предложена классификация функций муниципальной службы;

- впервые использован системный подход для определения цели, задач и функций муниципальной службы на основе анализа предметов ведения и полномочий муниципальных образований и органов местного самоуправления, их места и роли в общей системе управления государством и обществом;

-обоснованы и систематизированы теоретические представления и практические достижения в области муниципальной службы, на основе чего разработана концепция развития муниципальной службы, дающая возможность прогнозирования тенденций формирования муниципальной службы, ее нормативной базы на современном этапе;

- на основе анализа исторического опыта России и зарубежного опыта в области развития местной службы выявлена и обоснована тенденция объективности усиления в настоящее время взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы;

-предложена модель правового регулирования вопросов муниципальной службы на трёх уровнях публичной власти;

-предложен механизм правового регулирования элементов статуса муниципального служащего и прохождения муниципальной службы.

На защиту выносятся:

Концепция развития муниципальной службы в Российской Федерации, кторую составляют следующие положения и выводы:

1) понятие муниципальной службы как особого вида публичной служебной деятельности, осуществляемой гражданами Российской Федерации за счет средств местного бюджета на профессиональной, невыборной основе в органах местного самоуправления, нанимаемыми муниципальными образованиями, и обеспечивающей решение вопросов местного значения и реализацию отдельных государственных полномочий в интересах муниципальных образований, а также с учетом общегосударственных интересов и задач, реализуемых на местном уровне;

2) комплексность института муниципальной службы, формируемого в рамках муниципального права, но в тесном взаимодействии с административным правом, трудовым правом и другими отраслями российского права;

3) необходимость учета следующих принципов, на основе которых должно осуществляться последовательное формирование института муниципальной службы:

а) соответствия содержания правового регулирования муниципальной службы общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам, включая Европейскую Хартию местного самоуправления;

б) конституционных гарантий прав местного самоуправления, в том числе в сфере организации и осуществления муниципальной службы, организационной самостоятельности местного самоуправления в общей системе управления;

в) равного доступа и к государственной, и к муниципальной службе, вытекающего из основ конституционного статуса гражданина Российской Федерации;

г) федерализма и субсидиарности, определяющих разграничение компетенции органов публичной власти разных уровней в области муниципальной службы;

д) наличия общего и особенного в построении и функционировании государственной и муниципальной службы, их взаимодействия;

е) обеспечения общественного контроля за деятельностью муниципальных служащих с целью соблюдения требований открытости, прозрачности, доступности и подотчетности местной публичной власти; совершенствование и развитие форм этого контроля;

4) обусловленность цели, задач, функций муниципальной службы общественным предназначением местного самоуправления, его задачами, функциями в обществе и государстве:

а) цель муниципальной службы заключается в обеспечении полномочий по реализации вопросов местного значения муниципальных образований для эффективного жизнеобеспечения населения существующей

территории и участия в обеспечении отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

б) содержание задач (постоянных и факультативных) раскрывается через конкретизацию цели и реализацию вопросов, отнесенных к предметам ведения муниципальных образований, к компетенции их органов:

- постоянные задачи определяются как вопросы местного значения, решение и обеспечение решения которых позволяет обеспечить стабильную и устойчивую жизнедеятельность муниципального образования;

- факультативные задачи рассматриваются как отдельные государственные полномочия, которыми могут быть наделены органы местного самоуправления в случае признания органами публичной власти целесообразности их осуществления на местном уровне;

в) функции являются основными видами муниципальной служебной деятельности, направленной на достижение цели и решение задач, стоящих перед муниципальными образованиями, их органами, призванными обеспечить жизнедеятельность населения муниципальных образований и могут быть подразделены прежде всего на общие и специальные:

- общие функции муниципальной службы обеспечивают реализацию общих для всех муниципальных образований задач местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

- специальные функции муниципальной службы обусловлены спецификой того или иного вида муниципального образования, особенностями его компетенции;

5) методика определения границ правового регулирования муниципальной служебной деятельности органами публичной власти федеративного российского государства, основанная на:

а) анализе исторического отечественного опыта организации службы на местном уровне, позволяющем говорить о превалирующем воздействии центральной власти в процессе ее формирования и развития;

б) рассмотрении основных систем местного самоуправления европейских стран и выделении в их составе доминирующих моделей служебной деятельности - карьерной и позиционной, с последующим сопоставлением содержания этих моделей с российской правоприменительной практикой в области муниципальной службы, позволяющем сделать выбор в пользу карьерной модели как наиболее адекватной современным условиям;

в) учете изменений, происходящих в системе местного самоуправления и влекущих за собой законодательное уточнение задач и функций муниципальной службы;

г) признании и обосновании положения о необходимости использования в нормативных правовых актах о муниципальной службе принципов, регламентирующих государственную гражданскую служебную деятельность;

д) использовании опыта правового регулирования и практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, дающих основания для эволюционных изменений в законодательстве о муниципальной службе;

б) теоретико-экспериментальное обоснование механизма правового регулирования элементов статуса муниципального служащего и прохождения муниципальной службы, состоящего из:

а) норматива штатной численности органов местного самоуправления с целью проведения расчётов необходимой финансовой помощи муниципальным образованиям;

б) юридического оформления основных кадровых технологий в области оценки профессиональных, деловых и личностных качеств муниципальных служащих;

в) модели реализации системного подхода в анализе нормативных актов разного уровня, предполагающей комплексное изучение состояния института муниципальной службы;

7) предполагаемая система нормативных актов органов государственной власти и местного самоуправления в сфере муниципальной службы, включающая в себя их перечень и их структуру, в том числе возможную структуру проекта Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", базирующаяся на разграничении компетенции органов публичной власти при регламентации содержания муниципальной службы и в рамках которой устанавливаются:

а) нормы материального права, связанные с обеспечением реализации таких элементов статуса муниципального служащего как права, обязанности, ограничения по должности, гарантии, ответственность служащих, формирующиеся федеральным законодательством на основе принципа взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы. Субъектам Федерации и муниципальным образованиям, в зависимости от их финансовой обеспеченности, необходимо предоставить право принимать нормативные правовые акты, направленные на улучшение положения муниципальных служащих;

б) нормы процессуального характера, регулирующие отношения в процессе прохождения муниципальной службы (квалификационные требования по муниципальным должностям, замещение муниципальной должности, продвижение по должности, аттестация муниципальных служащих, присвоение и сохранение квалификационных разрядов, формирование резерва муниципальной службы, прекращение службы). Они формируются на трех уровнях правового регулирования: федеральном, субъекта Федерации, муниципальном, с учетом предполагаемого разграничения компетенции между ними в этой сфере.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что оно вносит вклад в развитие научных представлений о системе муниципальной службы, создание модели правового регулирования муниципальной службы на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Научное значение диссертационного исследования заключается в системности рассмотрения муниципальной службы как комплексного института права и теоретическом обосновании его концептуальных основ дальнейшего формирования с учетом осуществляемого сегодня реформирования местного самоуправления.

Сформулированные автором теоретические выводы могут быть использованы для дальнейшей научной и научно-методической разработки вопросов совершенствования механизма правового регулирования муниципальной службы.

Данная работа является совокупностью исследований в области муниципальной службы, осуществленных автором в 1998-2004 годах и изложенных им в ряде монографий и публикаций. Отдельные научные положения и выводы, содержащиеся в монографиях автора, подтверждаются и другими исследователями темы муниципальной службы.¹

Практическое значение диссертационного исследования определяется его направленностью на решение актуальных проблем: выработку конкретной модели правового регулирования муниципальной службы федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, создание механизма правового регулирования элементов статуса муниципального служащего и процедур прохождения муниципальной службы. Практическое значение исследования состоит в

¹ И.Р. Гимаев. Становление и развитие государственной и муниципальной службы в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, Санкт-Петербург, 2004.

реальной возможности применения ряда выработанных автором предложений в процессе формирования законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законодательства о муниципальной службе, подготовке и принятии решений представительными органами местного самоуправления. Разработка и исследование вопросов правового регулирования муниципальной службы представляют интерес для дальнейшего теоретического анализа, а также для практических работников государственных и муниципальных органов, занимающихся проблемами правового и организационного обеспечения муниципальной службы.

Содержащиеся в работе теоретические выводы и практические предложения могут быть использованы также в учебном процессе при чтении курсов "Муниципальное право", "Административное право", специального курса "Муниципальная служба", а также в преподавании смежных учебных дисциплин и проведении курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Апробация результатов исследования.

Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в монографиях и научных публикациях автора, в выступлениях на международных, всероссийских, межрегиональных и региональных научных, научно-практических конференциях, при обсуждении и одобрении диссертации кафедрой конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии, излагаются в процессе преподавания на юридическом факультете Новгородского государственного университета им. Я. Мудрого.

Практические рекомендации исследования, сформулированные автором, в частности, обоснование механизма правового регулирования расчета норматива штатной численности органов местного самоуправления как составной части системы расчета финансовой помощи муниципальным образованиям и **юридического** оформления процедур оценки деятельности

муниципальных служащих, применялись при подготовке соответствующих нормативных актов органов государственной власти Новгородской области.

Научные выводы диссертанта легли в основу разработки проектов законов, регулирующих прохождение государственной и муниципальной службы Новгородской области, в т.ч. областного закона от 16 октября 1997г. №122-03 "О муниципальной службе в Новгородской области", областного закона от 10 апреля 2000г. №123-03 "Об аттестации областных государственных служащих и муниципальных служащих Новгородской области", областного закона от 16 марта 2001г. №179-03 "О порядке проведения государственного квалификационного экзамена (квалификационного экзамена) государственных и муниципальных служащих Новгородской области".

Материалы диссертационного исследования были использованы автором при подготовке заключения Новгородской областной Думы на проект федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Структура диссертации состоит из введения, четырех глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографии и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, анализируется степень ее разработанности, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, приводятся теоретические положения, выносимые на защиту, а также раскрывается практическая значимость работы, научная новизна и характер апробации содержащихся в ней выводов и рекомендаций.

В первой главе "Муниципальная служба - новый вид публичной службы в Российской Федерации" проведено системное исследование понятийно-категориального аппарата муниципальной службы как нового вида служебной деятельности, позволяющее предложить концепцию

муниципальной службы в контексте совершенствования государственного управления в нашей стране, включающую в себя уточненное понятие и принципы, лежащие в основе формирования изменяющегося института муниципальной службы, формулируются цель, задачи и функции муниципальной службы.

Первый параграф "Понятие, характерные черты, принципы муниципальной службы". В этом параграфе автор рассмотрел службу как один из видов социальной деятельности, являющийся необходимым условием функционирования общества, представляющий собой управленческую деятельность уполномоченных органов или деятельность по обслуживанию управления в установленном порядке в интересах людей, а также характерные черты службы как социального института, позволяющие выделить службу из совокупности видов социальной деятельности.

Диссертант отмечает, что муниципальная служба обладает особенностями, общими для всех видов служебной деятельности, а также характерными чертами, позволяющими позиционировать ее относительно институтов муниципального права и других отраслей российского законодательства на основании понятия муниципальной службы. Характерные черты проявляются во взаимодействии муниципальной службы как единого целого с другими самостоятельными правовыми системами. В работе выделены следующие характерные черты муниципальной службы:

- 1) муниципальная служба формируется в сфере публичной власти и функционирует как публичная служба, наряду с государственной службой;
- 2) муниципальная служба в качестве института муниципального права имеет собственное законорегулирование;
- 3) организационно-правовой формой муниципальной службы являются органы местного самоуправления, которые вправе осуществлять

найм персонала на должности, наличие которых предусмотрено Реестром муниципальных должностей и Уставом муниципального образования;

4) главное предназначение муниципальной службы состоит в обеспечении реализации вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, которыми могут быть наделены органы местного самоуправления;

5) правовое регулирование муниципальной службы осуществляется на трех уровнях: федеральном, субъекта Российской Федерации и муниципальном;

6) органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют подбор, расстановку и управление персоналом муниципальной службы;

7) муниципальная служба содержится за счет местных бюджетов, минимально необходимые расходы муниципальных образований на этот вид деятельности учитываются органами государственной власти субъектов Федерации при определении минимальных местных бюджетов;

8) муниципальная служба имеет схожие черты с другим видом публичной службы - государственной; непризнание государственных гражданских и муниципальных служащих наемными работниками по обычному найму рассматривается в числе признаков, присущих современному этапу реформирования публичной службы.¹ Внутреннее содержание муниципальной службы, начиная от методологии ее построения и заканчивая решениями органов местного самоуправления, зависит от принципов муниципальной службы, которые могут быть обозначены для целей данного исследования как закрепляемые в Конституции Российской Федерации и федеральных законах и обусловленные природой местного самоуправления основополагающие идеи и правила, предопределяющие актуальное содержание муниципальной службы и перспективы ее правового регулирования.

¹ В.А. Козбаненко. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное. Конституционное и муниципальное право, №3, 2003, с. 34.

В диссертационном исследовании анализируется содержание двух видов принципов муниципальной службы - основные принципы, изложенные в ст. 5 Федерального закона " Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", а также принципы, которые автор предлагает положить в основу формирования изменяющегося института муниципальной службы, сформулированные на основе опыта правового регулирования в этой сфере, накопленного за непродолжительный период существования новой российской государственности:

1) принцип соответствия содержания правового регулирования муниципальной службы нормам международного права, в т.ч. Европейской Хартии местного самоуправления, выделен в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в которой на первое место выведены общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;

2) принцип конституционной защиты системы местного самоуправления и его элементов, одним из которых является муниципальная служба, позволяет говорить о необходимости сохранения в действующей редакции ст. 12 Конституции Российской Федерации, которая дает возможность организационного обособления органов местного самоуправления в системе органов публичной власти и существования раздельного законодательства о государственной и муниципальной службе;

3) принцип равного доступа к государственной и муниципальной службе как составной части прав и свобод граждан Российской Федерации должен быть отражен в Конституции Российской Федерации. Он означает, что обстоятельства, не связанные с профессиональными и деловыми качествами публичного служащего, не должны приниматься во внимание при поступлении на службу;

4) принцип федеративного устройства Российской Федерации и субсидиарности предопределяет разграничение компетенции органов публичной власти в области муниципальной службы. На федеральном уровне, в субъектах Федерации и муниципальном уровне функционирует единая система органов публичной власти, обладающих собственной компетенцией, объем нормативного содержания которой может меняться. Неизменным должно оставаться правило, согласно которому правовое регулирование вопросов муниципальной службы в определенных законом рамках осуществляется на всех трех уровнях публичной власти;

5) принцип общего и особенного в построении и функционировании государственной и муниципальной службы, с одной стороны, указывает на единство природы государственной и муниципальной службы, дающее право на существование общих принципов и оснований правового регулирования этих видов служебной деятельности, с другой стороны, подчеркивает наличие самостоятельного законодательства о муниципальной службе. Современный подход к реформе государственного управления и рассмотрение в контексте этой реформы состояния управления на местном уровне указывает на необходимость анализа изменений нормативных актов в области государственной службы и учета их влияния на правовое оформление института муниципальной службы;

6) принцип комплексного правового регулирования муниципальной службы как вида служебной деятельности позволяет говорить о муниципальной службе как институте муниципального права, вбирающем в себя нормы международного права, а также конституционного, административного, трудового, финансового и других отраслей российского права. Как вид служебной деятельности муниципальная служба характеризуется общими признаками для всех видов российской службы, объединена с государственной гражданской службой единой публично-правовой природой, обладает особенностями при прохождении в различных органах местного самоуправления (местная администрация, аппарат

представительного органа местного самоуправления, избирательная комиссия, контрольный орган, др.). Заслуживает внимания гипотеза о возможном объединении разнообразных видов служебной деятельности в рамках формирующегося института служебного права, хотя предпосылки для такого объединения в полном объеме пока еще не сложились;

7) принцип совершенствования форм общественного контроля за деятельностью муниципальных служащих с целью соблюдения требований открытости, прозрачности, доступности и подотчетности местной публичной власти базируется на содержании ст. 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой "носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ". Институционализация этого принципа направлена на создание эффективной системы управления, позволяющей гражданам нашей страны знать механизм принятия управленческого решения, получить возможность быть причастным к этому процессу на любой стадии и подчеркивает, что в основе отношений людей и власти должен быть диалог, результатом которого являются действия публичных органов, соотносимые с общественным мнением.

На наш взгляд, перечисленные принципы могут найти отражение в новом законе о муниципальной службе.

Выделенные автором в работе характерные черты муниципальной службы носят более существенный характер, чем те, что определены Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации". Понятие муниципальной службы, принятое в настоящее время как профессиональной деятельности, осуществляемой на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной, на сегодняшний день нуждается в уточнении, поскольку не отражает ряда существенных особенностей муниципальной службы.

На основе вышеизложенного диссертантом предлагается уточненное понятие муниципальной службы: муниципальная служба - это особый вид

публичной служебной деятельности, осуществляемой гражданами Российской Федерации за счет средств местного бюджета на профессиональной, невыборной основе в органах местного самоуправления, нанимаемыми муниципальными образованиями, и обеспечивающей решение вопросов местного значения и реализацию отдельных государственных полномочий в интересах муниципальных образований, а также с учетом общегосударственных интересов и задач, реализуемых на местном уровне.

Второй параграф - "Цель, задачи и функции муниципальной службы".

Во втором параграфе автор рассматривает муниципальную службу как систему со своей целесообразностью, задачами и функциями, состоящую из двух подсистем: статуса муниципального служащего и порядка прохождения муниципальной службы, каждая из которых разбивается на ряд структурных элементов. В свою очередь, система муниципальной службы на правах подсистемы входит в более крупное системное образование - местное самоуправление, являющееся составной частью системы государственного управления, трактуемой автором широко - в духе положения ст. 32 Конституции Российской Федерации как системы управления делами государства. С учетом этого можно сделать вывод, согласно которому в организационной структуре государственного управления местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и другими элементами.¹

Диссертант отмечает, что цель, задачи и функции муниципальной службы являются производными от аналогичных слагаемых местного самоуправления.

Целью муниципальной служебной деятельности, считает автор, является эффективное жизнеобеспечение населения муниципального

¹ Г.В. Атаманчук. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е, дополн., - М.: Омега - Л, 2004, с. 197-198.

образования посредством самостоятельного и под свою ответственность решения населением непосредственно и органами местного самоуправления вопросов местного значения и реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Задачи муниципальной службы - это конкретизация цели служебной деятельности на местном уровне через вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия. Задачи - это те вопросы, которые стоят перед местным самоуправлением в ходе его развития и требуют разрешения в повседневной деятельности, в том числе муниципальных служащих. В диссертации выделены две группы задач, решаемых муниципальными служащими:

- постоянные задачи, обусловленные содержанием вопросов местного значения;

- факультативные задачи, осуществление которых зависит от наделения (ненаделения) органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Кроме того, надо учитывать и предусмотренную законом возможность самостоятельного расширения муниципальными образованиями круга вопросов местного значения, которых могут породить новые задачи.

Цели и задачи определяют содержание функций или основных направлений деятельности муниципальной службы. Функции муниципальной службы по своей сущности являются управленческими видами деятельности профессионально подготовленных людей, направленные на достижение цели и решение задач, стоящих перед муниципальной службой, исходя из целей, задач и функций общественной системы более высокого уровня - местного самоуправления. В зависимости от содержания, в первую очередь можно выделить следующие функции муниципальной службы:

1) общие функции, обусловленные содержанием задач местного самоуправления, и предусмотренные для муниципальных образований всех видов;

2) специальные функции, объем и содержание которых производны от вида территориальной организации местного самоуправления.

Автор обосновывает зависимость объема функций местного самоуправления и муниципальной службы от содержания компетенции органов местного самоуправления¹, выраженной в нормах ст.ст. 14-16, 17, ст. 35, ч.10 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Комплексное рассмотрение основной элементной базы муниципальной службы, осуществленное в первой главе, позволяет определить концепцию муниципальной службы, которая выносится на защиту.

Вторая глава "Отечественный и зарубежный опыт организации местной публичной службы" содержит сравнительно-исторический и сравнительно-страноведческий анализ формирования и организации местной службы в России и ряде зарубежных стран (Германия, Англия, Франция).

Первый параграф - "Отечественный опыт организации службы в местных органах власти в XIV-XX веках" посвящен историко-правовому анализу становления и развития местной службы в дореволюционный и советский периоды российской государственности.

Автор диссертации отмечает, что современное состояние муниципальной службы в значительной степени продиктовано логикой процесса исторического развития нашей страны и выделяет восемь основных этапов развития российской местной службы через призму

¹ По мнению автора, наиболее удачное понятие компетенции местных органов власти предложено в работе О.Е. Кутафина и К.Ф. Шеремета "Компетенция местных Советов". См. О.Е. Кутафин, К.Ф. Шермет. Компетенция местных Советов: Учеб. пособие. – М.: Юридической литературы, 1982, с. 36.

взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, начиная отсчет со второй половины XIV века - периода завершения создания централизованного государства, центром которого стало Московское княжество.¹ Сложившаяся до этого практика общинного управления вместе с выборными лицами становится частью общегосударственной системы. Начиная со второй половины XIV века состояние местного самоуправления и формы его осуществления были поставлены в зависимость от политики центральной власти.²

В то же время, подчеркивает диссертант, при традиционной для России высокой степени централизации власти, исторические, культурные, национальные особенности, а также географический (большая территория) и демографический (низкая плотность населения) факторы делали бессмысленным существование центрального управления без элементов самоуправления. Местное самоуправление в истории России неоднократно использовалось как механизм и средство выхода центральной власти из кризиса в самые сложные периоды истории. Так было, в частности, в 1612, 1864, 1990 годах. По мнению автора, если переводить историю России в плоскость отношений "верховная власть - местная власть", то можно сказать, что поиск оптимального сочетания, при котором власть одновременно была бы и сильной, и децентрализованной, продолжается и сегодня. Правовая конструкция с "негосударственным" местным самоуправлением объективно необходима и хороша тем, что позволяет включить в оборот обустройства страны активную часть общества, убрать барьер отчуждения между государством и его гражданами. Это относится и к муниципальной службе, как неотъемлемой составной части местного самоуправления. Таким образом, содержание материала в этом параграфе позволяет автору сделать вывод об исторически обусловленной необходимости существования муниципальной службы как вида

¹ И. А. Исаев. История государства и права России: Полный курс лекций. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Юрист, 1994, с. 32.

² Н. В. Постовой. Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Юриспруденция, 2000, с. 319.

общественно-полезной деятельности, осуществляемой, в первую очередь, людьми, живущими на определенной территории и подотчетными местному населению и вместе с тем тесно взаимосвязанной с государственной деятельностью, не противопоставляющей себя государству, взаимодействующей с ним при решении общегосударственных задач.

Во втором параграфе "Европейский опыт организации местной службы", анализируя правовую базу по теме исследования в Германии, Англии, Франции, автор особо подчеркивает неуклонный рост влияния процесса общеевропейской интеграции на нормы национального трудового права. Большое значение имеет, например, положение статьи 48 Договора о создании Европейского Союза, согласно которому, вопрос о доступе к государственной службе должен одинаково решаться для граждан стран-членов Европейского союза.

Основополагающим общеевропейским документом в области местного самоуправления является Европейская Хартия местного самоуправления. Рассматривая ее содержание, диссертант выделяет имеющие существенное значение для раскрытия темы исследования ст.ст. 3, 6, 9 Хартии, согласно которым:

- местное самоуправление рассматривается как право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею;
- финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом;
- местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры с целью обеспечения соответствия местным потребностям и эффективному управлению;
- органам местного самоуправления при подборе персонала необходимо руководствоваться такими критериями как личные достоинства и компетентность, и обеспечить по отношению к назначаемым ими лицам

выполнение следующих условий: возможность профессиональной подготовки, оплата труда, продвижение по службе.

Европейская Хартия местного самоуправления, формируя общие подходы к организации демократической системы власти на местном уровне, не преследует цель создания единой европейской модели местного самоуправления и его институтов. В европейских государствах распространение получили две основных системы местного самоуправления - континентальная и англосаксонская, составными частями которых являются, соответственно, карьерная и позиционная модели служебной деятельности.

Первая модель принята такими государствами, как Германия и Франция и предполагает поступление граждан, главным образом, только на нижнюю ступень иерархии муниципальной службы и постепенный рост внутри этой иерархии. К ее положительным чертам можно отнести целенаправленное обучение кадров, профессионализацию в ходе службы, высокий уровень профессионализма служащих. В то же время карьерной модели свойственны такие недостатки как пожизненное назначение госслужащих и бюрократическая иерархия.

Позиционная модель государственной службы, существующая в Великобритании, позволяет гражданину попасть на любой уровень «служебной лестницы» при прохождении конкурса и соответствии квалификационным требованиям. Она также обладает определенными достоинствами, к которым относятся значительная мобильность, большее соответствие требованиям современного административного менеджмента, контрактная форма приема, высокий уровень обслуживания. Отрицательной чертой данной модели является нестабильность карьеры муниципальных служащих, текучесть кадров.

Различия в правовых моделях организации муниципальной службы в значительной степени связаны и с отличиями между двумя моделями регулирования трудовых отношений: континентальной и англосаксонской.

Континентальная (европейская) модель характеризуется высоким уровнем правовой защищенности работника, жесткими нормами трудового права, ориентированными на сохранение существующих рабочих мест, детальным отраслевым тарифным регулированием, относительно высоким законодательно устанавливаемым минимальным уровнем оплаты труда и сравнительно небольшой дифференциацией размеров оплаты. В настоящее время эта модель переживает серьезный кризис, выражающийся, прежде всего, в чрезвычайно высоком уровне безработицы (в странах Европейского Союза ее уровень существенно выше среднего для развитых стран), затрудненном доступе на рынок труда молодежи и лиц с невысоким уровнем квалификации, подрыве стимулирующей роли оплаты труда, снижении темпов экономического роста. Англосаксонская модель характеризуется большей сближенностью трудового и гражданского права, большей свободой работодателя в отношениях найма и увольнения, преобладанием коллективно-договорного регулирования на уровне предприятия и фирмы, а не отрасли или региона, большей подвижностью рабочей силы, дифференциацией в оплате труда при ограниченном использовании законодательно устанавливаемого уровня минимальной оплаты. Считается, что эта модель связана с более динамичным созданием новых рабочих мест, меньшей безработицей, более высокими темпами экономического роста. Вместе с тем данная модель приводит к увеличению дифференциации доходов среди лиц наемного труда и относительно низкому уровню оплаты труда для работников низкой квалификации.

Главные различия в правовом обеспечении местной службы в европейских государствах связаны как с принципиальными различиями в правовых традициях и системах, так и с серьезными отличиями в административной культуре, а отсюда и в самой «философии» муниципальной службы. В британском варианте, как нам представляется, мы видим уже практически осуществленный переход от административного

чиновника к публичному менеджеру, что является реализацией идеологии и теории современного административного менеджмента.

Карьерная и позиционная модели местной службы имеют сильные и слабые стороны, в результате чего различные страны при организации своей публичной службы используют элементы обеих моделей, приспособлявая их для решения своих текущих и перспективных задач.¹

Таким образом, для нашей страны при оценке перспектив использования одного из двух подходов или формирования модели местной службы смешанного типа, существенными будут являться следующие признаки:

1) муниципальная служба должна быть подчинена решению задач социально-экономического развития страны, "работать" на идею сохранения единого государства, которая на сегодняшний день представляется наиболее актуальной внутривнутриполитической проблемой;

2) в условиях, когда общие ценности и единое экономическое пространство как условия скрепления территории нашей страны недостаточно эффективны, особое значение приобретает вертикаль исполнительной власти, и, соответственно использование общих принципов построения государственной гражданской и муниципальной службы при сохранении особенностей последней;

3) огромная территория, низкая плотность населения на большей ее части, исторически обусловленная руководящая роль государства в регулировании вопросов служебной деятельности, близость российской правовой системы к германской подгруппе романо-германской правовой семьи предполагает, очевидно, развитие муниципальной службы преимущественно на основе карьерной модели. В то же время право выбора вида службы - карьерной или позиционной, необходимо закрепить за субъектом Российской Федерации.

¹ Административное право зарубежных стран: Учебник (Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной) - М.: Спарк, 2003, с.100-101.

В третьей главе - "Российская концепция местного самоуправления и муниципальная служба" - диссертант исследует содержание и глубину изменений, происходящих в настоящее время в системе местного самоуправления, анализирует их влияние на содержание института муниципальной службы и требования, которым должна отвечать современная служебная деятельность на местном уровне.

В первом параграфе - "Местное самоуправление как сфера деятельности муниципальной службы" - автор показывает, что местное самоуправление в нашей стране является объектом направленного правового воздействия со стороны органов государственной власти, результатом которого должно являться нахождение оптимальной меры соотношения различных подсистем, таких как "государственная власть" и "местное самоуправление", "местное самоуправление" и "муниципальная служба".

Подготовленный на основе Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" формирует новое содержание существующих институциональных основ местного самоуправления: правовой, территориальной, организационной, финансово-экономической. В соответствии с Концепцией, по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, перечисленным в ст. 72 Конституции Российской Федерации, в т.ч. по вопросам организации местного самоуправления, допускается детальное федеральное регулирование, при котором субъекты Федерации и муниципальные образования выполняют предписанные им федеральным законодателем действия.

Сравнительный анализ содержания положений о муниципальной службе в базовых федеральных законах о местном самоуправлении 1995 г. и 2003 г. показывает, что три уровня правового регулирования муниципальной

службы - местный, региональный, федеральный зафиксированы в обоих законах. В то же время, согласно закона 2003 г., правовое регулирование муниципальной службы осуществляется федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, в то время как аналогичный закон 1995 года правовую регламентацию муниципальной службы закреплял за Уставом муниципального образования, положения которого не должны были противоречить законам субъектов Российской Федерации и федеральному закону.

Изменения, происходящие в области местного самоуправления, автор называет "муниципальной революцией", второй за последнее десятилетие, в результате которой на местном уровне конструируется новая политическая и правовая реальность, радикально отличающаяся от предшествующей традиции 90-х годов прошлого столетия. Основное противоречие, на фоне которого формируется новая муниципальная реальность, по мнению диссертанта, заключается в следующем:

- модель организации местной власти по Конституции Российской Федерации 1993 года основана на принципах "самоуправления", при которой предметы ведения и полномочия населения муниципального образования и органов местного самоуправления устанавливаются органами государственной власти, но в рамках их осуществления население и местная власть полностью самостоятельны при условии соблюдения требований законодательства. На формирование этой "автономной" модели несомненное влияние оказала теория свободной общины;

- заменяющая ее модель "децентрализации" основана на исторических особенностях русской общины с ее встроенностью в систему государственного управления, зависимостью от государства и отсутствием политических амбиций. Местное самоуправление при таком варианте политико-правового оформления сочетает в себе свойства самоуправляющихся коллективов и публичной власти, допускает

возможность не только юридического, но и административного вмешательства в свою деятельность.¹

Решение задачи по снятию данного противоречия автор видит в нахождении оптимального сочетания интересов гражданского общества и структур публичной власти в рамках реформы государственного управления.

В этой связи диссертант обращает внимание на две группы вопросов, которые, по его мнению, должны постоянно находиться в поле зрения инициаторов реформы:

- при установлении критериев для определения границ вновь образованных муниципальных образований был использован формально-юридический подход и не учтен фактор значимости эффективных экономических отношений. Реальностью для большинства муниципальных образований в форме сельских поселений является тот факт, что они не будут иметь достаточного количества средств даже для содержания аппарата управления, не говоря уже о реализации вмененных им вопросов местного значения;

- практическая деятельность и приближенность к населению субъектов Федерации и муниципальных образований дает им политико-правовые основания для подготовки и внесения в федеральные органы государственной власти предложений по совершенствованию отдельных положений муниципальной реформы.

На основе анализа преобразований в области местного самоуправления, возникающих при этом проблем и противоречий, автор делает следующие выводы:

- изменения в институциональных основах местного самоуправления оказывают влияние на изменение объема и усложнение содержания решаемых задач на местном уровне;

¹ См. Л.Е. Лаптева. Местное самоуправление в пореформенной России (1864-1905 гг.): историко-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, М., 2002, с. 24-26; Т. Говоренкова, А. Жуков, Д. Савин, А. Чуев. "А" и "Б" сидели на трубе. Муниципальная власть, 2004, №1, с. 82-83.

- современная территориальная организация не в полной мере базируется на объективных критериях, оставляя вне зоны внимания инфраструктурную готовность и экономическую обеспеченность муниципальных образований для решения вопросов местного значения;

- одним из следствий реформирования местного самоуправления является ужесточение требований к прохождению муниципальной службы, в частности, к квалификационным требованиям, предъявляемым муниципальным служащим с учетом изменившихся правовой, территориальной, организационной, финансово-экономической основ местного самоуправления.

Второй параграф "Муниципальная служба к контексте реформы местного самоуправления". Современные социально-экономические реформы требуют адекватного изменения структуры и иерархии функций управления, в структуре профессиональной компетенции управленцев начинают доминировать новые качества - способность действовать в условиях социальной неизвестности и повышенной конфликтности, умение анализировать и систематизировать информационные потоки, коммуникативные способности. Органы государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления внимательно осваивают новые для себя технологии управления социальными процессами, тенденциями, проектами, формируя тем самым внутреннюю конкурентную среду, заставляя самих себя отказываться от ряда сложившихся функциональных стереотипов. Эти действия очень важны для обеспечения условий социально-экономического развития территории с использованием имеющихся материальных и нематериальных ресурсов. Учитывая тот факт, что большинство субъектов Российской Федерации, как правило, не располагают значительными природными сырьевыми ресурсами (нефть, газ, руда и т.п.), есть основания полагать, что человеческий потенциал на сегодняшний день остается главным резервом нашей страны, а его научно-методическая разработка становится стратегической и политической задачей дня. Принимая

во внимание эти факторы, автор рассматривает в данном параграфе местное самоуправление как форму, обеспечивающую регулирование социально-экономических отношений на местном уровне и в регионе в интересах населения, а муниципальную службу как социальную технологию, направленную на реализацию потребностей местных сообществ с распределением полномочий в области правового регулирования муниципальной службы органами публичной власти различных уровней. Пределы автономии местного самоуправления и муниципальной службы во многом зависят от принятой в государстве модели отношений между уровнями публичной власти и содержания государственной службы.

Реформа местного самоуправления, как уже было отмечено, осуществляется в рамках всеобъемлющей реформы государственного управления в Российской Федерации. В этой связи, правовое оформление муниципальной службы как подсистемы местного самоуправления осуществляется с учетом федеральных нормативных правовых актов о местном самоуправлении и государственной гражданской службе. Важность использования такого подхода автор аргументирует тем, что:

- одной из отличительных черт начальной стадии развития российского законодательства о государственной службе является то, что служебная деятельность была соотнесена с обслуживанием политических должностных лиц, а не с целями и функциями государства¹;

- муниципальная служба, в отличие от государственной, не была жестко подчинена подобному соотношению, а нацелена на решение вопросов местного значения в соответствии с Уставом муниципального образования или обеспечение реализации отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления;

- государственная гражданская и муниципальная службы обладают общей публично-правовой природой в силу реализации обеспеченных законом управленческих функций;

¹ См. В.М. Манохин. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юрист, 1997, с. 89-90.

- определение Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в качестве нанимателя для государственных служащих соответствующего уровня в Федеральном законе "О системе государственной службы Российской Федерации" будет способствовать усилению ориентации муниципальной службы на обеспечение реализации полномочий и предметов ведения муниципальных образований.

В главе четвертой "Правовые проблемы развития муниципальной службы в Российской Федерации" проведено теоретико-практическое исследование особенностей правового регулирования муниципальной службы на современном этапе, выявлены проблемы регулирования статуса муниципального служащего и прохождения муниципальной службы, разработана и представлена модель юридического оформления системы муниципальной службы нормативными правовыми актами органов государственной власти и местного самоуправления.

Первый параграф "Муниципальная служба как объект правового регулирования". Анализ правоприменительной практики в сфере муниципальной службы показывает, что Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" явился значительным шагом вперед на пути регламентации этого вида деятельности в рамках правовой модели местного самоуправления, установленной действовавшим на тот период времени законодательством. Вместе с тем, его отдельные нормы носят декларативный характер. В частности, не разработан механизм передачи 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. Из 24 статей закона, 16 содержат положения, требующие нормативного оформления со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Анализируя решения, принятые в этой области рядом субъектов Федерации, муниципальных образований, автор отмечает, что на сегодняшний день

накоплен достаточный правовой массив для качественного совершенствования законодательства о муниципальной службе, что дает основания для утверждения о необходимости использования имеющегося опыта правового регулирования. Диссертант подкрепляет это заключение, ссылаясь на решения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, вносящие поправки в закон "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", а также практику Конституционного Суда Российской Федерации, предметом рассмотрения которого неоднократно являлись вопросы соответствия законодательства о муниципальной службе Конституции Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что развитие муниципальной службы находится в непосредственной зависимости, во-первых, от процесса совершенствования системы местного самоуправления, во-вторых, от изменений в области государственной гражданской службы, которая, наряду с муниципальной службой, является одним из видов служебной деятельности публично-правового характера. При этом содержание деятельности муниципального служащего предопределяется количественными характеристиками компетенции муниципальных образований, а отношения, связанные с определением статуса муниципального служащего, прохождением муниципальной службы, регламентируются во взаимосвязи со сходными правоотношениями на государственной гражданской службе.

Предметом анализа в данном параграфе является также влияние норм различных отраслей права на формирование института муниципальной службы. Автор считает, что муниципальная служба является комплексным институтом муниципального права, на юридическое оформление которого влияют нормы международного права, а также конституционного, административного, трудового и других отраслей российского права. Положения Европейской Хартии местного самоуправления декларируют кадровый суверенитет органов местного самоуправления, определяют критерии подбора персонала (личные достоинства и компетентность) и

обязательный минимум, который должен быть обеспечен органами местного самоуправления по отношению к назначаемым ими лицам: условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе. Конституционно-правовые нормы носят базовый характер для муниципальной службы и получают свое развитие в других отраслях права. Нормы административного права регулируют правоотношения по поводу организации и деятельности аппарата исполнительной власти. Положения трудового права, рассматривающего муниципальную службу как область реализации права граждан на труд в органах местного самоуправления, будут вытесняться из муниципально-правовых отношений специальным законодательством, регламентирующим служебные отношения и носить субсидиарный характер. Муниципальная служба является особым видом служебной деятельности, объединена с государственной гражданской службой единой публично-правовой природой, располагает аналогичной элементной базой, наличием многих общих характерных черт с государственной гражданской службой. В полном объеме как вид служебной деятельности муниципальная служба не может быть размещена ни в одной из перечисленных нами отраслей права в силу специфики их предмета и метода правового регулирования. В этом случае уместно говорить о перспективе объединения различных видов служебной деятельности, включая и муниципальную службу, в рамках формирующегося правового института служебного права.

Во втором параграфе "Проблемы правового регулирования статуса муниципального служащего" проведен поэлементный анализ статуса муниципального служащего, рассмотрено его правовое положение.

Основная задача, решаемая автором в рамках этого параграфа, заключается в определении границ необходимого и допустимого влияния законодательства о государственной гражданской службе на правоотношения в рамках муниципальной службы.

Особое значение в структуре правового статуса муниципального служащего занимают его права и обязанности. Действующий Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" не содержит конкретного перечня прав и обязанностей муниципального служащего, которые должны устанавливаться правовыми актами муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Диссертант, на основе анализа нормативной базы ряда субъектов Российской Федерации, предложил классификацию должностных обязанностей муниципальных служащих, состоящую из трех групп.

В первую группу входят обязанности муниципальных служащих, имеющие общий характер и обязательные для выполнения, вне зависимости от занимаемых должностей.

Во вторую группу входят обязанности, имеющие персонализированный характер, которые можно определить как профессиональные (должностные) обязанности. По сути, они представляют собой конкретизацию обязанностей первой группы и фиксируются в должностных инструкциях. Качество исполнения этих обязанностей является предметом обсуждения при проведении аттестации и сдаче квалификационного экзамена.

Третья группа (факультативная) - специальные обязанности. Они могут возникнуть в ситуации необходимости координации работы различных структурных подразделений и служащих, решающих разноплановые задачи для достижения общего результата.

Исследование правового статуса государственных гражданских служащих позволяет констатировать, что структура их прав в целом незначительно отличается от структуры прав муниципальных служащих, а структура и содержание современных обязанностей гражданских служащих стали более сложными и дифференцированными по сравнению с ранее принятыми законодательством о государственной службе.

Автору представляется целесообразным вывод о том, что права и обязанности муниципальных служащих должны быть едины с правами и обязанностями, принятыми на государственной гражданской службе и регулироваться федеральным законом о муниципальной службе.

Проводя сравнительный анализ ограничений на муниципальной службе и ответственности муниципальных служащих с ограничениями, запретами, требованиями к служебному поведению и порядком разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе, диссертант сделал вывод, что в настоящее время эти два блока требований к публичным служащим разных уровней значительно отличаются. В то же время введение дополнительной системы требований и ограничений на государственной гражданской службе соответствует природе служебных отношений и не противоречит сущности муниципальной службы как виду профессиональной деятельности, призванному обеспечить независимое и объективное осуществление предметов ведения муниципального образования в интересах местного сообщества. Диссертант считает необходимым ввести законом Российской Федерации перечень ограничений, запретов, требований к служебному поведению и механизм разрешения конфликта интересов на муниципальной службе по аналогии со схемой, принятой на государственной гражданской службе. В структуре служебной деятельности такой элемент как гарантии, предоставляемые на период прохождения службы, являются компенсационным механизмом по отношению к ограничениям, накладываемым условиями прохождения службы. Положения, закрепляющие основные гарантии для муниципальных служащих, являются неотъемлемой частью норм материального права и также, как и ограничения, должны определяться федеральным законом. В то же время, органам местного самоуправления необходимо предоставить право устанавливать иные виды гарантий, финансируемых за счет местного бюджета.

Денежное содержание муниципальных служащих является основным видом вознаграждения за профессиональную служебную деятельность. На федеральном уровне должна определяться структура денежного содержания муниципальных служащих. Законом субъекта Российской Федерации могут вводиться общие принципы оплаты труда муниципальных служащих для тех муниципальных образований, которые являются получателями финансовой помощи. Основной проблемой обеспечения деятельности органов местного самоуправления является расчет финансовой помощи из бюджета субъектов Российской Федерации местному бюджету с целью обеспечения финансирования минимальных государственных социальных стандартов, в том числе финансовой помощи на исполнение полномочий органов местного самоуправления. Автором предложена методика, апробированная в практике Новгородской области, представляющая собой механизм расчета штатной численности органов местного самоуправления, исходя из функционального подхода к анализу их деятельности. При этом приоритетными являются функции, исполняемые органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. По мнению диссертанта, расчет нормативов штатной численности и финансовых затрат на исполнение типовых функций органов местного самоуправления должен базироваться на основе показателей, разработанных федеральными органами государственной власти.

Отдельным элементом статуса муниципального служащего является пенсионное обеспечение за выслугу лет. В настоящее время порядок пенсионного обеспечения муниципальных служащих определяется правовыми актами субъектов Российской Федерации. Как правило, лица, замещавшие муниципальные должности муниципальной службы, предусмотренные Реестром муниципальных должностей, имеют право на ежемесячную доплату и государственные пенсии при наличии определенных условий. Автор считает, что пенсионное обеспечение

муниципальных служащих, а также порядок предоставления ежегодного оплачиваемого и дополнительного отпусков должен регламентироваться федеральным законодательством.

В исследовании автор применял положение об общей правовой природе муниципальной и государственной гражданской службы, заключающейся в том, что муниципальная и государственная гражданская служба являются разновидностями публичной служебной деятельности. На основании последовательного анализа норм материального права, определяющих статус муниципального служащего, его права и обязанности, ограничения и гарантии, ответственность служащих, был сделан вывод о том, что нормы, регламентирующие эту часть системы муниципальной службы, должны регулироваться законодательством Российской Федерации и по содержанию могут совпадать с аналогичными положениями, принятыми на государственной гражданской службе.

К полномочиям субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления целесообразно отнести регулирование отношений, связанных с улучшением положения муниципальных служащих, в том числе в части расширения гарантий для отдельных категорий муниципальных служащих и уточнением содержания оплаты труда муниципальных служащих с учетом местных условий и финансовой обеспеченности органов местного самоуправления.

Третий параграф "Проблемы правового регулирования прохождения муниципальной службы".

Прохождение муниципальной службы состоит из трех блоков и включает в себя:

- замещение должности служащего;
- исполнение должностных (служебных) обязанностей, замещение вакантной должности муниципальной службы либо включение в кадровый резерв на замещение вакантной должности, должностной (служебной) и профессиональный рост, обновление или ротацию кадров, оценку

соответствия муниципального служащего замещаемой должности или уровня его квалификации (аттестация или квалификационный экзамен), отстранение от замещаемой должности, иные обстоятельства прохождения муниципальной службы;

- освобождение от должности муниципального служащего.

Замещение должности, условия и порядок прохождения муниципальной службы определяются выбором модели служебной деятельности, которые были рассмотрены во второй главе исследования. Выбор модели прохождения муниципальной службы должен осуществляться субъектом Российской Федерации и зависеть от ряда факторов:

- конкурентноспособности на рынке труда органов местного самоуправления;

- наличия квалифицированных, подготовленных кадров, готовых и желающих работать в органах местного самоуправления;

- готовности и способности органов местного самоуправления выделять необходимые финансовые средства для создания системы постоянного профессионального обучения муниципальных служащих.

Регионы России существенно отличаются уровнем социально-экономического развития, состоянием рынка труда, потребностями органов местного самоуправления в профессиональных кадрах. Автор считает, что для большинства регионов Российской Федерации, имеющих средние и ниже средних показатели социально-экономического развития, органы местного самоуправления которых не конкурентноспособны на рынке труда и имеют трудности в подборе высококвалифицированных специалистов, наиболее оптимальной является карьерная модель прохождения муниципальной службы.

Карьерная модель предполагает создание жесткой системы требований на всех этапах прохождения службы, значительные вложения органов местного самоуправления в подготовку, переподготовку и повышение

квалификации муниципальных служащих, систему мониторинга кадрового состава муниципальной службы. Ключевой кадровой технологией в рамках этой модели является механизм оценки профессиональных, деловых и личностных качеств муниципальных служащих. Составными частями этого механизма являются квалификационные требования по муниципальной должности, процедура поступления на муниципальную службу, аттестация муниципального служащего, порядок проведения квалификационного экзамена, работа с резервом на замещении вышестоящей муниципальной должности. Автор предлагает самостоятельные разработки, подтвержденные практической деятельностью, правового оформления квалификационных требований по муниципальной должности, двухуровневого порядка проведения квалификационного экзамена, аттестации как механизма оценки и профессионального развития муниципального служащего, работы с резервом.

По мнению диссертанта, научный интерес представляет разработанная и используемая в работе модель исследования и выработки предложений по совершенствованию правового регулирования вопросов муниципальной службы. Данная модель является реализацией методов системного подхода в анализе состояния муниципальной службы. Ее особенность заключается в комплексном рассмотрении таких вопросов как содержание действующих нормативных актов различного уровня (Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов субъекта Российской Федерации, муниципальных образований), обоснование предполагаемой системы и структуры законодательства о муниципальной службе, анализ состояния кадрового потенциала муниципальных служащих, а также использование понятийного аппарата науки об управлении персоналом в целях определения перспективных направлений развития профессиональной деятельности муниципальных служащих.

Системное рассмотрение процессов становления и развития муниципальной службы включало в себя взаимное сопоставление разных

аспектов организации и функционирования муниципальной службы по следующей схеме:

- современный российский опыт в области муниципальной службы рассматривается на фоне исторического отечественного опыта и опыта зарубежных стран с целью выявления тенденций развития местной службы;

- современные требования к муниципальной службе "накладываются" на существующий комплекс правовых норм, регулирующих этот институт с целью выявления перспектив изменения законодательства;

- выявленные тенденции и проблемы правового регулирования муниципальной службы сопоставляются с заданными органами государственной власти направлениями совершенствования публичной службы;

Результатом такого подхода являются предложенные концепция развития муниципальной службы в Российской Федерации и механизмы правового регулирования ее отдельных элементов органами государственной власти и местного самоуправления.

В заключении подведены итоги проведенного исследования, обобщены сделанные автором выводы и предложения по совершенствованию механизма правового регулирования муниципальной службы как нового вида служебной деятельности, подтверждены предположения, составившие гипотезу исследования, о теоретической основе совершенствования законодательства о муниципальной службе и перспективах его развития.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

Монографии

1. Фабричный С.Ю. Правовое регулирование финансово-экономического взаимодействия субъекта Федерации и местного

самоуправления. Серия "Библиотека муниципального служащего", выпуск 8. М.: Московский общественный научный фонд, 1999.5,5 п.л.

2. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. Серия "Библиотека местного самоуправления", выпуск 37. М.: Московский общественный научный фонд, 2001.11,5 п.л.

3. Фабричный С.Ю. Формирование муниципальной службы: проблемы теории и практики. Серия "Библиотека местного самоуправления", выпуск 56. М.: Московский общественный научный фонд, 2005.11,5 п.л.

4. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба. Теория и практика Новгородской области в контексте европейского опыта. Монография. Великий Новгород, 2003 (в соавторстве с А.И. Жуковским, К. Цюркером). 10 п.л.

Статьи в научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук

5. Фабричный С.Ю. Проблемы правового регулирования института муниципальной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД Российской Федерации. 2004. №2. Статья. 0,7 п.л.

6. Фабричный С.Ю. Понятие, характерные черты, принципы муниципальной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД Российской Федерации. 2004. №3. Статья. 1,2 п.л.

7. Фабричный С.Ю. Проблемы правового регулирования муниципальной службы // Правоведение. 2004. №5. Статья. 0,5 п.л.

8. Фабричный С.Ю. Перспективы правового регулирования института муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. 2005. №1. Статья. 0,6 п.л.

9. Фабричный С.Ю. Особенности правового регулирования муниципальной службы // Государственная служба. 2005. №2. Статья. 0,4 п.л.

10. Фабричный С.Ю. Цель, задачи и функции муниципальной службы // LEX Russica (научные труды Московской государственной юридической академии). 2005. №2. Статья. 1,0 п.л.

Статьи и материалы выступлений на научных конференциях

11. Фабричный С.Ю. Вопросы остаются // Российская Федерация. 1995. №17. Статья. 0,1 п.л.

12. Фабричный С.Ю. Развитие местного самоуправления на территории Новгородской области // Пути стабилизации экономики региона и становление самоуправления (на базе Новгородской области): Труды научно-практической конференции. Москва-Новгород. 1996. Доклад. 0,5 п.л.

13. Фабричный С.Ю. Развитие местного самоуправления на территории области // Земство и возрождение его культурно-хозяйственных традиций: Материалы конференции, посвященные 130-летию Новгородского земства. Новгород. 1996. Доклад. 0,5 п.л.

14. Фабричный С.Ю. Правовые и политические вопросы отношений между различными уровнями власти в России и Канаде // Федерализм: система государственных органов: Материалы российско-канадского проекта "Федерализм в сотрудничестве: М.: Изд-е Московского отделения Российского научного фонда, 1996. Доклад. 0,3 п.л.

15. Фабричный С.Ю. Помогая законом, помощи и рублем // Российская Федерация. 1997. №1. Статья (соавтор - Баранова Е.И.). 0,1 п.л.

16. Фабричный С.Ю. Подходы к формированию модели местного самоуправления // Структурные преобразования экономики региона и развитие местного самоуправления (на базе Новгородской области): Материалы научной конференции. Новгород. 1997. Доклад. 0,6 п.л.

17. Фабричный С.Ю. По-деловому, по-государственному // Президентский контроль. 1997. №4. Статья. 0,5 п.л.
18. Фабричный С.Ю. Новгородский стиль // Экономика и жизнь. 1997. №41. Статья,0,2 п.л.
19. Фабричный С.Ю. Формирование системы местного самоуправления в Новгородской области // Новгородский опыт реформ экономики региона и муниципальных образований: Сборник статей. Москва - Великий Новгород, 1998. Статья. 0,9 п.л.
20. Фабричный С.Ю. Местное самоуправление и проблемы муниципальной службы // Местное самоуправление в Российской Федерации (региональный аспект): Сборник статей. М., 1998. Статья. 1,0 п.л.
21. Фабричный С.Ю. От права к реальности. От реальности к праву // Муниципальная власть. 1999. № 1. Статья. 0,2 п.л.
22. Фабричный С.Ю. Муниципальное право в системе отраслей российского права // Межвузовский научно-методический сборник "Правовед". Великий Новгород. 1999. №2. статья. 0,3 п.л.
23. Фабричный С.Ю. Рецензия на книгу Л.Е. Лаптевой "Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века) // Государство и право. 2000. № 2,0,25 п.л.
24. Фабричный С.Ю. Современный политико-правовой портрет бывшей Новгородской республики // Российский конституционализм: политический режим в региональном контексте: Сборник докладов. М., 2000. Доклад. 0,25 п.л.
25. Фабричный С.Ю. Местное самоуправление в Новгородской области // Материалы научно-практической конференции в рамках международной программы "Местное самоуправление в Новгородской области". Санкт-Петербург. 2000. Вступительная статья. 0,2 п.л.
26. Фабричный С.Ю. Изменения в законодательстве о местном самоуправлении: радикальный или эволюционный характер? // Местное

самоуправление: стратегические направления развития: Материалы научно-практической конференции. М., 2000 г. Статья. 0,3 п.л.

27. Фабричный С.Ю. Российские регионы: обзор политико-правовых событий (осень-зима 2000 г.) Новгородская область // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2001. №1. Статья. 0,3 п.л.

28. Фабричный С.Ю. Правовые и методологические аспекты развития местного самоуправления // Местное самоуправление в России: Сборник статей по правовым и методологическим проблемам развития. М.: Прима-пресс. 2001. Статья. 0,3 п.л.

29. Фабричный С.Ю. Российские регионы: Конституционное измерение. Обзор политико-правовых событий. Новгородская область // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2001. №2. Статья. 0,2 п.л.

30. Фабричный С.Ю. Влияние местного самоуправления на общественно-политическое развитие Новгородской области // Выборы и проблемы гражданского общества на Северо-Западе России: рабочие материалы Московского Центра Карнеги. 2001. №5. Статья. 0,4 п.л.

31. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в контексте развития местного самоуправления // Управленческое консультирование. 2001. №2. Статья (соавтор - Жуковский А.И.). 0,85 п.л.

32. Фабричный С.Ю. Российские регионы: конституционное измерение. Обзор политико-правовых событий. Новгородская область // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2001. №4. Статья. 0,2 п.л.

33. Фабричный С.Ю. Проблемы правового регулирования муниципальной службы // Материалы научно-практической конференции в рамках международной программы "Местное самоуправление в Новгородской области". Санкт-Петербург. 2001. Доклад. 1,2 п.л.

34. Фабричный С.Ю. Подходы к определению штатной численности административного аппарата органов местного самоуправления // Управленческое консультирование. 2002. №1. Статья (соавтор - Ильина Н.В.). 0,4 п.л.

35. Фабричный С.Ю. Организационно-методические подходы к определению штатной численности административного аппарата органов местного самоуправления // Социально-экономические проблемы функционирования и развития регионального управления субъекта Федерации Северо-Запада России (на примере Новгородской области): тезисы докладов круглого стола. Санкт-Петербург - Великий Новгород. 2002. Статья. 0,5 п.л.

36. Фабричный С.Ю. Германский опыт законодательного процесса (по итогам дискуссии в бундестаге) // Материалы проекта ТАСИС "Региональное экономическое развитие и антикризисные стратегии". Великий Новгород. 2003. Статья (соавторы - Шохин Н.Н., Лобанов Г.Х., Клемм И.) 3.2. п.л.

37. Фабричный С.Ю. К реформе государственной и муниципальной службы // Управленческое консультирование. 2003. №2. Статья. 0,35 п.л.

38. Фабричный С.Ю. Правовое обеспечение системы местного самоуправления: современное состояние и перспективы // Местное самоуправление в условиях реформируемой России: опыт становления и проблемы развития: Материалы научно-практической конференции. Санкт-Петербург: Изд-е СЗАГС. 2003. Статья. 0,3 п.л.

39. Фабричный С.Ю. Региональное управление и муниципальная служба // Система государственной власти и управления в России: история, традиции и современность: Сборник статей. Санкт-Петербург. Образование - культура, 2003. Статья. 0,45 п.л.

40. Фабричный С.Ю. Исследование проблем и перспектив реализации федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Государственная служба и государственное

управление: концепции, проблемы, противоречия: Материалы научно-практической конференции. Санкт-Петербург. 2003. Статья (соавтор - Ильина Н.В.). 0,25 п.л.

41. Фабричный С.Ю. Предложения органов государственной власти и местного самоуправления Новгородской области к проекту Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Вопросы реализации нового закона о местном самоуправлении в регионах Северо-Запада Российской Федерации: тематический сборник. Санкт-Петербург: Изд-е СЗАГС. 2004. Статья. 0,3 п.л.

Учебные пособия и учебно-методические материалы

42. Фабричный С.Ю. Самоуправление в Российской Федерации: практическое и методическое пособие. Коллектив авторов (научный редактор - Якутии Ю.В.) М.: Астрей. 1998 (комментарий к федеральному закону "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации"). 0,7 п.л.

43. Фабричный С.Ю. Развитие предпринимательства в системе местного самоуправления: Учебное пособие. Коллектив авторов / под общей редакцией Э. Маркварта. М.: РИЦ "Муниципальная власть", 2000 (раздел - 3,2 п.л.).

44. Фабричный С.Ю. Практикум по курсу "Теория государства и права": Учебное пособие. Санкт-Петербург: Изд-е СЗАГС, 2002. 5,1 п.л. (соавтор - Сапожников А.С.)

Тираж 150 экз. Заказ №3-016,2005 г.

Отпечатано «Печатный двор «Великий Новгород»,
подразделение «Слав-техносервис».
Тел. 73 99 09.



22 MAP 2005