



Munich Personal RePEc Archive

**Legal fixing of a subjektma of the  
Russian Federation of the principles of  
municipal service**

Muravchenko, Viktor

Omsk state university by him F.M. Dstoevsky

2003

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65824/>  
MPRA Paper No. 65824, posted 18 Aug 2015 05:39 UTC

## ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИНЦИПОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

*Муравченко В.Б.*

*Омский государственный университета им. Ф.М. Достоевского*

## LEGAL FIXING WITH SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION OF THE PRINCIPLES OF MUNICIPAL SERVICE

*Muravchenko V.B.*

*Omsk state university by him F.M. Dostoevsky*

**Аннотация:** В статье рассматривается правовое закрепление субъектами Российской Федерации принципов муниципальной службы в современных условиях. Принципы муниципальной службы создают возможность правовой защиты граждан от неправомерных действий должностных лиц, руководителей, ущемляющих их права. Предотвратить злоупотребления со стороны должностных лиц и административного произвола, нарушение прав и интересов гражданина призвана система правового контроля над муниципальной службой.

**Ключевые слова:** принципы муниципальной службы, принцип внепартийности, принцип законности, принцип разграничения, принцип равного доступа, принцип гласности, муниципальный служащий, муниципальная должность.

**Abstract:** In article legal fixing with subjects of the Russian Federation of the principles of municipal service in modern conditions is considered. The principles of municipal service create possibility of legal protection of citizens from illegal actions of officials, the heads striking their rights. To prevent abuses of officials and an administrative arbitrariness, violation of the rights and interests of the citizen the system of legal control over municipal service is called.

**Keywords:** principles of municipal service, principle of extra party membership, principle of legality, principle of differentiation, principle of equal access, принцип publicity, municipal employee, municipal position.

Принципы современной государственной службы закрепляются в различных законодательных и других нормативных правовых актах: Конституции Российской Федерации, федеральных и других законах, Указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, конституциях, уставах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации – республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Однако, принципы, закрепленные в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации», образуют исходные начала организации государственной службы в Российской Федерации, должны учитываться законодателем при принятии новых, отмене или изменении действующих нормативно-правовых актов о государственной службе.

Принципы муниципальной службы не могут повторять основной части принципов государственной службы в силу общей социальной сущности в масштабах общества. Многие из принципов государственной службы, установленные федеральным законодательством, применимы с известными изменениями и определенной спецификой действия для муниципальной службы. Принципы муниципальной службы содержатся в ст. 5 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Федеральный закон от 31 июля 1995 г. и Федеральный закон от 8 января 1998 г. устанавливают как правовые основы организации государственной и муниципальной службы, так и основы правового положения государственных и муниципальных

служащих. Поэтому в принципах государственной службы находят свое отражение, прежде всего, общие принципы организации и деятельности государства и его властных структур, закрепленные в Конституции Российской Федерации либо вытекающие из нее. Среди подобных принципов, характерных для муниципальной службы, можно выделить следующие.

**Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия.** Конституция РФ исходит из того, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2). В той же статье обязанностью государства провозглашено, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Ведущую роль в защите прав и свобод играет суд, в связи с чем подчеркнуто, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ст. 46). Обжалованы, могут быть решения, действия (или бездействие) органов государственной власти органов местного самоуправления и их должностных лиц. В целом все звенья государственного механизма, наделены обязанностью, защищать права и свободы человека и гражданина (ч. 1 ст. 45). Очевидно, что данный принцип определяет главный смысл и содержание деятельности муниципальных служащих. С учетом этого при отборе кандидатов на муниципальные должности особое внимание должно уделяться их способности и готовности учитывать в своей работе интересы граждан; удовлетворять их законные требования; признавать, соблюдать и защищать права и свободы в полном объеме, установленные законодателем; создавать условия для активного участия граждан в местном самоуправлении. Серьезным нарушением приоритета прав и свобод следует считать случаи, когда сами муниципальные служащие не соблюдают права человека, защита которых является сущностью их деятельности.

На наш взгляд, необходимо для установления общественного контроля за муниципальной службой приблизить систему управления к гражданам. Для этого следует муниципальным служащим работать в непосредственном контакте с гражданами и активно противодействовать попыткам нарушения их прав и законных интересов.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина нуждается в принятии соответствующими органами местного самоуправления, организационных и других механизмов реализации данного принципа. О важности данного принципа свидетельствует неоднократное обращение авторов к этой проблеме. Высказывается точка зрения, согласно которой «ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом, исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений»[1].

Необходимо отметить, реализация рассматриваемого принципа предполагает использование населением различных форм контроля за деятельностью муниципальных служащих.

К сожалению, проблема подконтрольности и ответственности муниципальных служащих перед населением и государством отражена в законодательстве недостаточно полно. В этой связи отдельными авторами предлагается закрепить в ст. 53 Конституции РФ, устанавливающей право на возмещение государственного вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц, положение об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за причиненный ими вред [2].

В условиях России соблюдение прав и свобод человека и гражданина осложняется последствиями неравномерного экономического развития субъектов Российской Федерации, хронического спада производства. Поэтому реализация прав и свобод человека и гражданина зависит от успеха экономических реформ в субъектах Российской Федерации.

Федерации, повышения ответственности и активности органов местного самоуправления и правовой культуры муниципальной службы, а также активности граждан в защите своих прав и свобод.

**Муниципальная служба основывается на принципе ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.** Этот принцип направлен на укрепление служебной дисциплины, улучшения качества решений, безусловное выполнение должностных обязанностей, повышение самостоятельности и творческой инициативы муниципальных служащих при их реализации.

На наш взгляд, данный принцип вытекает из общего принципа организации управления – ответственности государственного аппарата, персонала муниципального органа, их функциональных работников за допущенные по их вине негативные последствия их деятельности. Очевидно, что решения, которые разрабатываются и принимаются муниципальными служащими, должны отвечать требованиям целесообразности и законности.

Этот принцип также означает, что причинение материального и иного ущерба юридическим (независимо от форм собственности) и физическим лицам в результате злоупотреблений, бюрократизма, недобросовестности, самонадеянности, небрежности должностных лиц и других работников органов управления должно повлечь не только их дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в соответствии с законом, но и материальную ответственность перед соответствующим органом государственного управления (возместившим ущерб) в регрессном порядке либо непосредственно перед самими юридическими и физическими лицами. В Указе Президента РФ от 11 июня 1996 г. «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» за нарушения исполнительской дисциплины установлены меры дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности, привлечения к дисциплинарной или уголовной ответственности.

Вместе с тем, действующее региональное законодательство субъектов Российской Федерации не устанавливает ответственности должностных лиц за вред, причиненный правонарушителю в случае, когда к нему на основании закона применялись меры государственного принуждения. Следует отметить, что должностное лицо отвечает не только за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей, но и за дачу подчиненным указаний о совершении неправомерных мер по обеспечению правовых норм, контроль за соблюдением которых входит в их служебные обязанности.

Реализация принципа ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных полномочий предполагает, на наш взгляд, в том числе и правовое закрепление в соответствующем федеральном законе общего порядка и пределов служебного подчинения незаконным приказом вышестоящих должностных лиц.

#### **Принцип внепартийности муниципальной службы.**

В том, что гражданин, поступающий на муниципальную службу, добровольно соглашается с отдельными ограничениями его конституционных прав и свобод, и состоит принцип внепартийности (политического нейтралитет) муниципальной службы, включающий в себя запрет на участие в самостоятельной политической деятельности в качестве муниципального служащего, запрет на создание в органах местного самоуправления структур политических партий, свободу служащих от решений политических партий, общественных движений и объединений, запрет на материальную поддержку политических партий, на участие в различных политических акциях, на ведение политической пропаганды или агитации.

Принцип внепартийности требует политической нейтральности муниципальных служащих, разграничения между муниципальными должностями категории «А» (политические должности) и должности муниципальной службы (административные должности), сохранения лояльности служащих государству в случае смены партий у власти.

Положение о федеральной государственной службе, утвержденное Указом Президента Российской Федерации 22 декабря 1993 г.[3], устанавливает, что федеральным государственным служащим запрещается создавать политические партии, быть связанными решениями партий, политических движений и иных общественных объединений, принимать участие в забастовках, а также в иных действиях, нарушающих функционирование государственных органов. На наш взгляд, данное положение неконкретно, ибо к «действиям, нарушающим функционирование государственных органов» можно отнести и должностные преступления, и дисциплинарные проступки, и участие в митингах, уличных шествиях, собраниях, пикетировании.

Этот принцип имеет своей целью оградить государственных и муниципальных служащих от влияния и контроля со стороны политических партий так, чтобы они могли эффективно работать независимо от того, какая политическая партия приходит к власти в результате выборов. Кроме того, принцип внепартийности защищает муниципальных служащих от потери своих должностей по политическим мотивам, в том случае если одна партия встает на место другой.

Взаимоотношение между муниципальными служащими, с одной стороны, и политическими партиями и религиозными объединениями, с другой стороны, определяют конституционные принципы свободы убеждений (ст. 29 Конституции Российской Федерации) и свободы совести (ст. 28 Конституции Российской Федерации). Из этого вытекает, что муниципальные служащие пользуются: свободой совести, свободой исповедовать любую религию или не исповедовать никакой; свободой принадлежности к политическим партиям; правом выдвигать свою кандидатуру на выборах от любой политической партии.

Особенности муниципальной службы выражается в осуществляемых ими функциях и принципах их организации и деятельности. Таким образом, в ст. 5 Федерального закона от 31 июля и ст. 5 Федерального закона от 31 июля 1995 г. и ст. 5 Федерального закона от 8 января 1998 г. сформулированы и специальные принципы, присущие государственной и муниципальной службе.

**Принцип верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих.**

Этот принцип гарантирует приоритетность конституционно-правовых норм в сфере регламентации государственно-служебных отношений, высокую и основополагающую значимость конституционно-правового регулирования специфических отношений и под законность всего остального правового массива документов, устанавливающих различные стороны служебных отношений. При обнаружении противоречия между положениями Конституции Российской Федерации, федеральных законов и других нормативно-правовых актов, то применяется норма Конституции или федерального закона. Акты, не соответствующие им, подлежат в установленном порядке опротестованию, приостановлению или отмене.

Принцип верховенства законов в системе муниципальной службы – это принцип законности организации и деятельности органов местного самоуправления, вытекающий

из принципа законности в муниципальном управлении, законности в осуществлении муниципальными служащими управленческих действий.

Принцип законности предполагает, что организация и деятельность аппарата муниципального управления регулируется нормами и проводится в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих отношений.

Согласно этому принципу, органы местного самоуправления, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию и законы, а равно общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России, являющиеся составной частью правовой системы. Если международным договором Российской Федерации устанавливаются другие правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Принцип законности подразумевает, что все не противоречащее законодательству Российской Федерации и принятые в пределах полномочий органов местного самоуправления законодательные и исполнительные акты субъекта Федерации обязательны для исполнения на ее территории.

Очевидно, что должностные инструкции, составленные в органах местного самоуправления, фиксируя специфические черты правового статуса муниципального служащего, не должны, с одной стороны, противоречить законодательным актам и ограничивать права и свободы муниципального служащего, а с другой – устанавливать для него незаконные льготы и преимущества. А также ликвидировать определенные федеральными законами ограничения и запреты по службе.

Отказ или уклонение от действий, предписанных федеральными законами, влечет установленную законом ответственность муниципальных служащих. Этот принцип является важнейшим для муниципальной службы.

**Принцип равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой.**

Согласно Всеобщей декларации прав человека, провозглашенной Организацией Объединенных Наций 10 декабря 1948 г. – «каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе»[4].

Согласно ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. Исходя из данной нормы Федерального закона от 31 июля 1995 г. устанавливает, что государственная служба основана на принципе равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой.

Эту норму воспроизводит Федеральный закон от 8 января 1998 г., провозглашая равный доступ граждан к муниципальной службе.

Сущность данного принципа выражается в том, чтобы обеспечить не только равное право всех граждан независимо от расы, национальности, языка, пола, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и профессиональным союзам, а равно и других обстоятельств, занимать ту или иную должность в органе местного самоуправления, но определить условия продвижения и перемещения по службе в порядке, установленном законом, а также представить равную для всех возможность постоянного повышения управленческой квалификации.

Провозглашение принципа равного доступа граждан к муниципальной службе не означает его автоматической реализации. Федеральным законодательством предусмотрен ряд ограничений для поступления на эту службу. Реализация юридической возможности

доступа к муниципальной службе зависит от ряда факторов: наличия специального образования, опыта работы и квалификации.

Несомненно, с реализацией указанного принципа тесно связана проблема «непривилегированных социальных групп» в системе государственной и муниципальной службы (женщины, инвалиды, национальные меньшинства). Речь идет о присутствии женщин, национальных меньшинств, инвалидов на муниципальной службе.

Законодательство некоторых субъектов Российской Федерации, например, республики Башкортостан, Псковской, Ростовской, Сахалинской, Свердловской, Смоленской, Тверской, Томской, Тульской, Омской областей, устанавливает и другие принципы муниципальной службы. Для наглядности виды некоторых принципов муниципальной службы приведены в таблице 1.

Различные субъекты Российской Федерации по-разному подходят к выбору принципов муниципальной службы. Большинство при этом остается в рамках, определенным федеральным законодательством; некоторые субъекты Российской Федерации выходят за рамки своей компетенции.

Неоднозначность прочтения закона муниципальной службы законодателями субъектов Российской Федерации проявляется, например, в названиях статей принципов муниципальной службы.

Можно выделить следующие подходы к названию статей принципов муниципальной службы:

1. Принципы муниципальной службы (Республики Башкортостан, Бурятия, Кабардино-Балкарская, Мордовия, Курганская, Мурманская, Ростовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тульская область).

2. Основные принципы муниципальной службы (Республики Дагестан, Саха (Якутия), Кировская, Новгородская, Псковская, Орловская, Оренбургская, Томская область, города Калининград, Кемерово).

3. Принципы организации муниципальной службы (Республика Алтай, Омская область).

Отношение законодателей различных субъектов Российской Федерации к местному самоуправлению проявляется и во времени принятия законов о муниципальной службе. Одни субъекты РФ достаточно быстро разработали и приняли указанный закон, опередив принятие Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (Томская, Свердловская, Оренбургская, Псковская, Новгородская, Кировская области), другие дожидались принятия Федерального закона (в Иркутской, Курганской, Сахалинской, Тульской областях). В ряде субъектов Российской Федерации законы принимались в 2000-2001 гг. (Омской, Республики Алтай, Башкортостан, Дагестан, Саха (Якутия)).

В целом содержание принципов муниципальной службы субъектов Российской Федерации повторяют содержание Федерального закона. Но безусловно, есть отличия в правовом регулировании. Именно на них и хотелось бы остановиться в настоящем исследовании.

**Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления** (Республика Бурятия [5]) признает и гарантирует Конституция РФ.

Муниципальная служба не входит в систему государственной службы, не является ее структурной частью. Это самостоятельный институт местного самоуправления. Органы государственной власти не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, которые закон относит к ведению муниципальных образований.

В соответствии с частью 2 статьи 20 закона «О местном самоуправлении в Республике Бурятия» полномочия по решению вопросов государственного и местного значения разграничиваются между представительными и исполнительными органами местного самоуправления Федеральными в зависимости от категорий муниципальных образований законами и действующим законодательством Республика Бурятия. Указанное положение противоречит части 6 статьи 14, части 4 статьи 15 и части 2 статьи 17 Федерального закона. На основании вышеизложенного законодателям Республики Бурятия пришлось ввести принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

**Принцип равенства прав и обязанностей муниципальных служащих независимо от расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного законодательными актами, не связаны указаниями и решениями политических партий и движений, организаций, за исключением профсоюзов (ассоциаций) для защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов муниципальных служащих** (Республики Бурятия[6], Кабардино-Балкарская[7]) позволяет устанавливать иные права и обязанности в соответствии нормативными правовыми актами муниципальных образований, не противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам этих Республик.

Муниципальный служащий состоит в двух основных правоотношениях – трудовых (с руководителем муниципального органа) и административных (с физическими и юридическими лицами). Правоотношения – это отношения, представленные в виде прав и обязанностей, ответственности сторон. Правовое закрепление этого принципа позволяет законодателю более точно регламентировать порядок защиты трудовых, социально – экономических прав и интересов муниципальных служащих данных Республик, учитывая свои исторические особенности.

**Принцип гласности содержится в законах** ряда субъектов Федерации (Ростовская[8], Сахалинская[9], Свердловская[10], Тульская[11], Иркутская[12], Омская[13]области) и отражает требования Конституции РФ (ч. 3 ст.15) о том, что законодательство в стране должно быть открытым: законы подлежат официальной публикации, а неопубликованные законы не применяются. Данные положения касаются и законодательства о муниципальной службе.

«В настоящее время правдивая информация о деятельности органов местного самоуправления не всегда доходит даже до властвующей элиты. Порой работники, находящиеся на высших должностях, оценивая работу своих муниципальных органов, затрудняются ответить на вопросы об эффективности системы муниципального управления, отношения этих органов и предпринимательства, работе с письмами граждан и др.

Для реализации принципа гласности требуется совершенствование законодательной базы и пересмотр системы государственной тайны, регулярный мониторинг нарушений прав граждан на доступ к информации, усиления контроля за исполнением законов о гласности работы органов местного самоуправления[14]».

**В ряде законов субъектов Федерации предусматривается принцип стабильности муниципальной службы** (Смоленская[15], Новгородская[16], Оренбургская[17] области, город Тверь[18]).В последние годы актуальность проблемы стабильности состава муниципальной службы возросла в связи со значительной сменяемостью кадров, частыми реорганизациями и сокращениями аппарата, отсутствием финансовых средств на его содержание.

Анализ ситуации показывает, что роль кадрового обеспечения в процессе становления и развития муниципальной службы первостепенна, однако до настоящего времени проблемы профессионализации муниципальной службы фактически еще не



решены: формирование системы профессиональной подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих с ориентацией на формирование специалиста во многих субъектах Российской Федерации находится в начальной стадии.

В то же время по оценкам экспертов, лишь 1-3% имеют профильное профессиональное образование, основная же категория работающих и приступающих к работе – это профессионалы других отраслей производств.

Таким образом, можно сделать вывод, что крупной ротации кадров с привлечением специалистов профессионалов не произошла, имеющих высшее образование соответствующего профиля. В ближайшие годы на первом месте будет проблема обеспечения дополнительного образования уже избранных и работающих в сфере муниципальной службе.

При этом обучение действующих муниципальных служащих необходимо проводить с учетом динамики политических и социально-экономических процессов, требующих постоянного обновления знаний, а также стоящих перед ними конкретных задач, которые они не вполне готовы профессионально решать.

Кроме того профессиональный рост муниципальных служащих можно обеспечить только при условии проведения активной кадровой политики как в органах государственной власти субъектов Федерации, так и в органах местного самоуправления.

Меры, предусмотренные Федеральной программой государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.95, в 1996 году не были выполнены из-за отсутствия финансирования. Ведущими ВУЗами страны была подготовлена программа по учебно-методическому обеспечению подготовки, переподготовки государственных и муниципальных служащих, которая также не была реализована из-за отсутствия финансирования.

Стабильность кадров является одним из важнейших направлений обеспечения социально-правовой защищенности муниципальных служащих, установления от их произвольных увольнений, повышает их ориентацию на условия и характер труда, перспективы карьерного роста, материальное обеспечение в рамках муниципальной службы, а не в других сферах деятельности.

Практика показывает, что стабильность кадров способствует повышению уровня профессионализма служащих, позволяет им глубже изучить порученный участок работы, овладеть прогрессивными видами деятельности, приобрести опыт, без которого нет профессионализма и компетентности, особенно в сфере управления.

Психологическая раскрепощенность, возникающая в условиях стабильности кадрового состава муниципальных служащих, существенно влияет на психологический климат в коллективах, удовлетворенность трудом, поддержание деловых связей, необходимых для выполнения задач этих органов. В таких условиях более полно раскрываются способности муниципальных служащих. Природа принципов зиждется на закономерностях функционирования муниципальной службы как правового института, административной организации и профессиональной деятельности.

Стабильность кадров является одним из важнейших направлений обеспечения социально-правовой защищенности муниципальных служащих, установления гарантий от их произвольных увольнений, повышает их ориентацию на условия и характер труда, перспективы карьерного роста, материальное обеспечение в рамках муниципальной службы, а не в других сферах деятельности. Объективность этих принципов обусловлена сущностью, типом и формой государства, его устройством, полномочиями муниципальных образований и их выборных органов, а также традициями, нормами морали в сфере местного самоуправления. Они отражают также общие закономерности разделения труда, иерархии организации, сочетания территориального и функционального аспектов управления».

С нашей точки зрения, наиболее предпочтительной представляется концепция тех законодателей субъектов Российской Федерации, которые формулируют принципы муниципальной службы в зависимости от понимания ими сущности муниципальной службы. В рамочном Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» акцент сделан на ее понимание как профессиональной деятельности муниципальных служащих. В то же время логика системы принципов выстроена шире: она охватывает муниципальную службу как правовой, социальный и организационный институты.

Принципы муниципальной службы устанавливаются целой системой нормативных правовых актов во главе с Конституцией Российской Федерации. Анализ принципов муниципальной службы субъектов Российской Федерации неразрывно связан с пониманием того, что они являются важнейшими юридическими положениями. «Законодательно закрепленные, они становятся правовыми принципами, т.е. предписаниями, которые в общей форме выражают объективно обусловленные требования к участникам муниципально-служебных отношений, являются средством самоограничения муниципальной службы и руководством для достижения целей правового регулирования»[19].

Законодательство о муниципальной службе субъектов Российской Федерации в настоящее время представляет собой значительный массив законодательства, практически затрагивающий и регулирующие характерные черты муниципальной службы, которые проявляются во взаимодействии с другими социальными институтами.

Характерные черты являются внешней формой выражения сущности черт, т.е. принципов муниципальной службы. Поэтому основные черты обычно рассматриваются в рамках каждого из ее принципов. Так, при рассмотрении принципа законности выделяются такие черты, как исполнение, применение и соблюдение Конституции РФ и федеральных законов, допустимость действий по усмотрению лишь в рамках полномочий и др.

С помощью сравнительного анализа законодательства субъектов Российской Федерации попытаемся выявить общие и особенные черты приоритетных направлений правового регулирования принципов муниципальной службы. Региональные законодатели, раскрывая содержание принципов муниципальной службы, зачастую текстуально повторяют соответствующие нормы Федерального закона РФ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Так, в Адыгейской[20], Чувашской[21], Удмуртской[22] Республиках, Калужской[23], Курской[24], Нижегородской, Новосибирской[25] областей, в городе Саратове[26] принципы муниципальной службы полностью соответствуют нормам Федерального закона.

В обеспечении законности на уровне муниципальной службы важную роль играет законодательство субъектов Федерации. В соответствии со ст. 5 Закона об общих принципах организации местного самоуправления субъекты Федерации: «осуществляют правовое регулирование организации и деятельности местного самоуправления; гарантируют его деятельность; обеспечивают контроль за соблюдением законодательства о местном самоуправлении»[27]. Субъекты Федерации вправе создавать свои нормативные акты в соответствии с Федеральным Законодательством.

Принципы муниципальной службы – это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций органов местного самоуправления полномочий муниципальных служащих, действующие в системе соответствующих служб. Принципы муниципальной службы раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности

муниципальных служащих, закрепляют их в нормах, а также устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования муниципальной службы.

Необходимо, чтобы принципы муниципальной службы отражали только наиболее существенные, главные, объективно необходимые ее стороны; характеризовали лишь устойчивые, закономерно существующие отношения и связи в процессе муниципальной службы; распространялись на все ее виды; охватывали бы все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание муниципальной службы.

Названные принципы муниципальной службы должен учитывать законодатель при принятии новых, или изменении действующих нормативно-правовых актов о муниципальной службе.

Очевидно, что все принципы взаимосвязаны, соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных принципов.

Принципы муниципальной службы являются, по сути, основой правового статуса служащих, обеспечивая их правовую поддержку и защиту и в то же время сохраняя свое приоритетное значение для самой муниципальной службы. Кроме того, принципы муниципальной службы создают возможность правовой защиты граждан от неправомερных действий должностных лиц, руководителей, ущемляющих их права. Предотвратить злоупотребления со стороны должностных лиц и административного произвола, нарушение прав и интересов гражданина призвана система социальнo-правового контроля над муниципальной службой.

#### ***Библиографический список:***

[1]Постовой Н.В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы. М.: Новый Юрист, 1999. С. 112.

[2]Тарасов О.Ю. Европейская Хартия местного самоуправления и муниципальное право Российской Федерации: Автореф. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 11.

[3]Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5073 // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 76; 1995. № 33. Ст.3358.

[4]СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989. С.25.

[5] Закон Республики Бурятия от 2 апреля 1996 года № 277-1 «О муниципальной службе в Республике Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия, 1996, № 12 (23).

[6] Закон Республики Бурятия от 2 апреля 1996 года № 277-1 «О муниципальной службе в Республике Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия, 1996, № 12 (23).

[7]Закон Кабардино-Балкарской Республики от 4 июля 1998 г. № 8-РЗ «О муниципальной службе в Кабардино-Балкарской Республике» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[8]Закон Ростовской области «О муниципальной службе в Ростовской области» от 29 декабря 1997 г. № 55-ЗС // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[9]Закон Сахалинской области от 6 июля 1998 г. № 78 «О муниципальной службе в Сахалинской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[10]Закон Свердловской области от 3 апреля 1996 г. № 17-ОЗ «О муниципальной службе в Свердловской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[11] Закон Тульской области от 22 января 1998 г. № 76-ЗТО «О муниципальной службе в Тульской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[12] Закон Иркутской области от 15 октября 2007 года № 88-03 (в ред. от 23.12.2008 г.) «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» // Областная Дума. 2007. № 120.

[13] Закон Омской области от 25 июля 2001 г. № 297-ОЗ «О муниципальной службе в Омской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[14] Комментарий к Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[15] Закон Смоленской области от 13 января 1999 г. № 3-ЗС «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Смоленской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[16] Закон Новгородской области от 16 октября 1997 г. № 122-ОЗ «О муниципальной службе в Новгородской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[17] Закон Оренбургской области «О муниципальной службе в Оренбургской области» от 8 июля 1997 г. № 90/17-ОЗ // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[18] Решение Тверской городской Думы от 7 октября 1996 г. «О временном положении о муниципальной службе в городе Твери» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[19] Комментарий к Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Указ. соч. С.157-158.

[20] Закон Республики Адыгея «О муниципальной службе в Республике Адыгея» от 6 января 1999 г. № 105. Ст. 8. // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[21] Закон Чувашской Республики от 12 мая 2000 г. «О муниципальной службе в Чувашской Республике» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[22] Закон Удмуртской Республики от 1 марта 2000 г. № 749-1 «О муниципальной службе в Удмуртской Республике» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[23] Закон Калужской области 31 декабря 1999 г. № 49-ОЗ «О муниципальной службе в Калужской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[24] Закон Курской области от 13 ноября 1998 г. № 25-ЗКО «О муниципальной службе в Курской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[25] Закон Новосибирской области от 7 октября 1997 г. № 74-ОЗ «О муниципальной службе в Новосибирской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[26] Положение в городе Саратове от 25 марта 1999 г. № 29-266 «О Положении муниципальной службе в городе Саратове» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

[27] Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

**Опубликовано:** Муравченко В.Б. Правовое закрепление субъектами Российской Федерации принципов муниципальной службы // Катанаевские чтения: Сборник научных трудов, посвященный военному администратору и ученому генерал-лейтенанту Георгию Ефремовичу Катанаеву (1848-1921). – Омск: Изд-во Омского государственного педагогического университета. – 2003. – С. 203-218. – ISBN 5-8268-0426-2.