

УДК 342.518.5

*Кравченко А.А., студент магистратуры  
юридического факультета  
Кубанского государственного аграрного университета  
имени И.Т. Трубилина  
Россия, г. Краснодар*

## ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

*Аннотация:* В статье рассматриваются понятие муниципальной службы, ее задачи и функции.

*Ключевые слова:* муниципальное право, местное самоуправление, муниципальная служба.

## CONCEPT AND LEGAL NATURE OF THE MUNICIPAL SERVICE

*Annotation:* The article discusses the concept of municipal service, its tasks and functions.

*Key words:* municipal law, local government, municipal service.

Муниципальное право, как отрасль права, имеет свою систему, в которой выделяются комплексы однородных норм муниципального права, регулирующих определенные группы общественных отношений, входящих в его предмет.

Именно в структуре муниципального права Российской Федерации мы находим ранее неизвестный российской правовой системе институт муниципальной службы в Российской Федерации. Необходимо отметить, что с точки зрения правового подхода термин «институт» означает систему правовых норм, регулирующих обособленную часть определенных

отношений в рамках данной отрасли права<sup>1</sup>. Муниципальная служба является одним из важных институтов в отрасли муниципального права, отражающей характерные черты российской муниципальной практики, и отличается многоцелевой функционально-направленной деятельностью, включая исполнение полномочий органов местного самоуправления.

Муниципальная служба как правовой институт представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих становление, организацию и функционирование объединения муниципальных служащих, их поведение и деятельность по реализации Конституции и законов Российской Федерации, решений муниципальных органов, а также личный правовой статус служащих<sup>2</sup>.

Институт муниципальной службы является исходным правовым средством в системе построения местного самоуправления, ибо он включает в себя правовой материал, который используется в каждодневной практике органов власти, т.е. он обеспечивает функционирование местного самоуправления. Данный правовой институт состоит из первичных единичных юридических положений - правовых норм, устанавливающих многочисленные и разнообразные по характеру и значимости служебные отношения. Этому институту права соответствуют конкретные законодательные и нормативные акты, устанавливающие все его основные элементы.

В рамках института муниципальной службы можно выделить материальные нормы, которые устанавливают статусные положения, определяющие принципиальные черты этого правового института, и процессуальные - регулирующие отношения по реальному исполнению положений, содержащихся в материальных правовых нормах.

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2005. С. 48.

<sup>2</sup> См.: Нечипоренко В.С. Муниципальная служба в Российской Федерации: учебное пособие. М., 2009. С. 123.

Этому институту права соответствуют конкретные законодательные и подзаконные акты, устанавливающие все его основные элементы. Например, Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>1</sup> фиксирует следующие общие пединституты: муниципальных должностей; понятие муниципального служащего и основы его правового положения; прохождение муниципальной службы. Муниципально-служебные пединституты обусловлены существованием комплексного социально-правового института муниципальной службы, и их значение определяется тем положением, которое они занимают в структуре муниципальной службы.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что *современный правовой институт муниципальной службы — это система правовых норм, которая регулирует отношения, складывающиеся в процессе организации самой системы муниципальной службы, статуса муниципальных служащих, гарантий и процедур его реализации (выполнение муниципальными служащими своих должностных обязанностей и функций), а таю/се механизма прохождения муниципальной службы.*

Муниципальная служба как правовой институт имеет специфические задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления. К ним относятся, прежде всего, обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, что предполагает наличие системы эффективного функционирования демократических институтов управления, позволяющих выражать интересы и волю местного самоуправления.

К основным задачам муниципальной службы относится обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования. Это задача вытекает из ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина определяют деятельность не только государственной власти, но и местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

Рассматривая задачи муниципальной службы, необходимо отметить, что они, на наш взгляд, во многом совпадают с задачами государственной службы. Нормативным подтверждением тому является положение п. 2. ст. 3 Конституции РФ, которая провозгласила, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления». При этом муниципальная служба настолько характеризуется властным содержанием, насколько им обладает и государственная служба в целом<sup>1</sup>.

В.А. Кобзаренко приходит к выводу о сходстве задач и функций государственной гражданской и муниципальной службы, и если для государственной службы - это защита прав и свобод человека и гражданина, реализация интересов государства и общества, обеспечение функционирования государственных органов, то для муниципальной службы - это защита прав и свобод человека и гражданина, реализация общественных интересов в пределах муниципального образования, обеспечение функционирования органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Наиболее полное представление о задачах муниципальной службы предлагают А.А. Немчинов и А.М. Володин, выделяя в качестве задач муниципальной службы:

1. обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;
2. обеспечение реализации положений законодательства РФ;
3. организация оптимального, наиболее эффективного обеспечения социально-экономических и иных условий жизни населения муниципального образования, исходя из интересов населения, исторических и местных традиций;

---

<sup>1</sup> См.: Еремян В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2006. № 5. С. 23.

<sup>2</sup> Кобзаренко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2003. № 1. С. 22.

4. формирование условий для практического осуществления функций местного самоуправления;
5. защита прав и интересов населения и органов местного самоуправления муниципального образования;
6. подготовка, принятие, организация исполнения решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;
7. оказание содействия федеральным органам государственной власти<sup>1</sup>.

На муниципальную службу возлагается основная тяжесть работы по подготовке, принятию, исполнению и контролю решений органов местного самоуправления. При этом следует учитывать, что в ведении муниципальных образований находятся не только вопросы местного значения, но и отдельные государственные полномочия, которыми, согласно ст. 132 Конституции РФ, могут наделяться законом органы местного самоуправления.

Функции органов местного самоуправления непосредственно связаны с кругом их компетенции, очерченной действующим законодательством о местном самоуправлении. Следовательно, под функциями муниципальной службы следует понимать основные направления практической реализации правовых норм института муниципальной службы, способствующей достижению целей правового регулирования служебных отношений и выполнению институтом муниципальной службы своей социальной роли.

Что касается внутренних функций института муниципальной службы, то здесь следует отметить, что ее подинституты наряду с общими функциями выполняют также специальные функции. Например, для подинститута аттестации муниципальных служащих характерны функции оценки, контроля, информирования и т.д. В то же время главная функция института муниципальной службы состоит в том, чтобы обеспечить детальное, точное и

---

<sup>1</sup> Немчинов А. Л., Володин А. М. Муниципальная служба: Справочное пособие. М., 2002. С 19.

определенное нормативное регулирование муниципально-служебных отношений.

Таким образом, можно сформулировать определение функций муниципальной службы как многоаспектной правовой и управленческой деятельности, направленной на достижение целей муниципальной службы и решение стоящих перед ней задач.

#### **Использованные источники:**

1. Еремян В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2006. № 5.
2. Кобзаренко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2003. № 1.
3. Немчинов А.Л., Володин А.М. Муниципальная служба: Справочное пособие. М., 2002.
4. Нечипоренко В.С. Муниципальная служба в Российской Федерации: учебное пособие. М., 2009.
5. Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2005.