Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«Владимирский государственный университет
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»
(ВлГУ)**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Студент *Рахимов Тойлы*

Факультет (институт) *Юридический институт*

Специальность (направление) *40.03.01 – «Юриспруденция»*

Тема выпускной квалификационной работы

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Руководитель ВКР _____ Мамедов С.Н.
(подпись) (ФИО)

Студент _____ Рахимов Т.
(подпись) (ФИО)

**Допустить выпускную квалификационную работу к защите
в государственной аттестационной комиссии**

Заведующий кафедрой _____ С.Н. Мамедов
(подпись) (ФИО)

«_____» _____ 2016 г.

Владимир 2016 г.

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых» (ВлГУ)

УТВЕРЖДАЮ:
Зав. кафедрой ГПиУТД
_____
С.Н. Мамедов

ЗАДАНИЕ
НА ВЫПУСКНУЮ КВАЛИФИКАЦИОННУЮ РАБОТУ

Студенту Рахимову Тойлы
1. Тема ВКР «Особенности правового регулирования муниципальной службы» утверждена приказом по университету № 244 /4 от 21.03.2016 г.
2. Срок сдачи студентом законченной ВКР 23.05.2016 г.
3. Исходные данные: Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.,2010., Кутафин О.Е., Фадеев, В.М. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд., перераб., и доп. М.: Юристь, 2000. и другие.
4. Перечень вопросов, подлежащих исследованию или разработке:
-рассмотреть понятийно-категориальный аппарат института муниципальной службы;
-раскрыть понятие муниципальный служащий и его правовой статус;
-изучить правовое регулирование муниципальной службы;
- проанализировать разграничения компетенций в сфере правового регулирование муниципальной службы;
- выявить причины возникновения особенностей правового регулирования муниципальной службы и их следствия.
5. Перечень графического материала _____

Дата выдачи задания 14.09.2015 г.
Руководитель _____ Мамедов С.Н.
подпись (ФИО)

Задание принял к исполнению _____ Рахимов Т.
подпись студента (ФИО)

Содержание

ВВЕДЕНИЕ ……4

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ……8

1.1. Понятийно-категориальный аппарат института муниципальной службы……8

1.2. Муниципальный служащий и его правовой статус……17

ГЛАВА 2. ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ……27

2.1. Правовое регулирование муниципальной службы……27

2.2. Разграничение компетенций в сфере правового регулирование муниципальной службы……34

2.3. Причины возникновения особенностей правового регулирования муниципальной службы и их следствия……..41

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ……..73

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК……....77

					ВлГУ.40.03.01.18.207/4ПЗ			
Изм.	Лист	№ докум.	подпись	дата				
Разраб.		Рахимов Т.						
Консульт.					Тема: «Особенности правового регулирования муниципальной службы»	Лит.	Лист	Листов
						50	3	73
Н. руководит.		Мамедов С.Н.				Гр. Ю-210		
Утв. зав. каф.		Мамедов С.Н.						
Копировал						Формат		

ВВЕДЕНИЕ

Реформированию законодательства о муниципальной службе на сегодняшний день отдается большое внимание как на федеральном, так и на региональном уровнях. Связано это, прежде всего, с изменениями, произошедшими и происходящими в нашем государстве.

С принятием в декабре 1993 года Конституции Российской Федерации, существенно изменились структура и функции органов публичной власти.

Кардинально изменилась роль органов местного самоуправления, возникла необходимость роста эффективности функционирования муниципальной службы, за счет совершенствования федерального и регионального законодательства.

Задачи, стоящие перед законодателем, учеными, специалистами ранее были сложными потому, что в период советской власти не принимались специальные законы о муниципальной службе, а правовой статус работников местных органов власти существенно не отличался от правового статуса служащих других государственных и общественных учреждений, предприятий и организаций[1].

Положение всех служащих определялся однозначно в трудовом законодательстве. Порывом для изучения муниципальной службы явилась начавшаяся в стране в 1985 году «перестройка», так как возник вопрос о необходимости принятия союзного Закона «О муниципальной службе». Это повлекло активное обсуждение концепции нового закона, а также необходимость изучения зарубежного опыта правового регулирования муниципальной службы.

Таким образом, еще в советское время велись научные дискуссии, которые были посвящены проблемам организации и функционирования

[1] Бахрах Д.Н. Общие вопросы службы в советских государственных и общественных организациях. Свердловск. 1988. С. 98.

муниципальной службы, хотя законодательная основа данного института практически отсутствовала.

На сегодняшний день, учитывая процесс реформирования законодательной базы муниципальной службы, формируются и внедряются иные подходы к различным ее аспектам.

Актуальность избранной темы исследования определяется необходимостью обновления, рассматриваемой категории работников, вовлечение в муниципальную деятельность наиболее профессионально грамотных, имеющих высокий личностный потенциал граждан. Эффективная деятельность муниципальной службы в России, ее укомплектованность кадрами высокой квалификации необходимо рассматривать как один из решающих факторов, направленных на ускорение перехода к рыночной экономике и устранение многих кризисных явлений в период вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 1Э1-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1].

Российская Федерация нуждается в сильном гражданском обществе, которое способно обеспечить, с одной стороны, свободу, многообразие взглядов и политических сил, широкое самоуправление, а с другой - общественный порядок, безопасность, правовую регламентацию общественных связей, соблюдение законов и нормативных актов местного самоуправления.

Поэтому, проблема правового регулирования муниципальной службы остаются актуальными по сей день. Это связано с утверждением с принятием Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О системе государственной службы Российской Федерации». Необходимость решения данных проблем и определила выбор темы данного исследования.

Степень научной разработанности темы. За последние годы идеи о формировании современной муниципальной службы получили свое развитие. Вопросы теории и практики муниципальной службы были отражены в трудах:

[1] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, К.С. Вельского, В.Г. Вишнякова, Б.Н. Габричидзе, Ю.А. Дмитриева, Н.М. Казанцева, Л.М. Колодкина, О.Е. Кутафина, Л.А. Лукашова, Б.М. Лазарева, А.Ф. Ноздрачева, В.А. Прокошина, Ю.А. Розенбаума, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, Н.Б. Топорнина, В.И. Фадеева и др.

Объект исследования - общественные отношения, складывающиеся в области правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации, закрепленные в законодательстве Российской Федерации, законах субъектов Российской Федерации и нормативных актах местного самоуправления.

Предметом исследования выступает институт муниципальной службы Российской Федерации, его состояние и закономерности развития.

Цель и задачи исследования. Цель состоит в том, чтобы на основе анализа современных достижений юридической науки в целом и науки муниципального права в частности, действующего федерального законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации, складывающейся практики прохождения муниципальной службы сформулировать предложения и рекомендации, направленные на дальнейшее совершенствование юридических норм, которые регулируют изучаемые отношения.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

-рассмотреть понятийно-категориальный аппарат института муниципальной службы;

-раскрыть понятие муниципальный служащий и его правовой статус;

-изучить правовое регулирование муниципальной службы;

- проанализировать разграничения компетенций в сфере правового регулирование муниципальной службы;

- выявить причины возникновения особенностей правового регулирования муниципальной службы и их следствия.

Методологическую основу исследования составили всеобщий – диалектический - метод познания социально-правовых явлений. Среди

общенаучных методов в ходе проведения исследования использовались анализ, синтез, сравнительно-правовой, а также формально-логический методы. Кроме того, использовались частно-научные методы познания - логико-формальный, статистический, системного анализа.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Современный правовой институт муниципальной службы предлагаем рассматривать как систему правовых норм, регулирующих отношения, которые складываются в процессе организации муниципальной службы: статус муниципальных служащих, гарантии и механизм его реализации, процедуру прохождения муниципальной службы, а также ответственность должностных лиц органов местного самоуправления.

2. Необходимо закрепить на уровне федерального законодательства принцип самостоятельности муниципального служащего в пределах его компетенции и принцип несменяемости, что обусловлено требованиями совершенствования правового регулирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации.

3. В настоящее время подготовка и переподготовка муниципальных служащих осуществляется множеством различных образовательных учреждений, действующих нередко изолированно и независимо друг от друга, часто по разным образовательным программам, которые далеко не всегда отвечают существующим потребностям. В связи с чем существует настоятельная необходимость создания единой системы подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

1.1. Понятийно-категориальный аппарат института муниципальной службы

В данном параграфе мы рассмотрим формирование понятий и правовых категорий муниципальной службы в регулировании правового института муниципальной службы. Отметим, что муниципальная служба - это особый правовой институт, нормы которого регулируют некую разновидность общественных отношений, которые возникают в процессе поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения.

В теории применяются определенные термины, понятия, категории, причем термин как слово или сочетание слов употребляется с учетом специального научного значения. Совокупность терминов, называется терминологией и служит основой отрасли научного знания.

Понятие (с философской точки зрения) - форма мышления, отражающая существенные свойства, связи и отношения предметов и явлений. Наиболее существенные, фундаментальные понятия науки называются категориями. Каждая наука имеет свою терминологию и понятийно-категориальный аппарат. Важными становятся вопросы, связанные с формированием теоретических понятий и правовых категорий муниципальной службы в связи с принятием Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», который, с одной стороны, конкретизировал правовое положение муниципальных служащих, а с другой - создал ряд проблем, связанных с необходимостью принятия системы подзаконных нормативных актов (указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации).

Анализируя понятийно-категориальный аппарат, который регулирует

различные межотраслевые источники, применяемые в сфере организации и деятельности муниципальных служащих Российской Федерации[1].

Понятийно-категориальный аппарат института муниципальной службы включает понятие как собственно политологическое содержание, так и другие (особенно близкие) научные дисциплины: психологии, права, философии, истории и др. Институциональный подход является значимым при исследовании элементов института муниципальной службы в законодательстве о муниципальной службе (законах и подзаконных нормативных актах). Концептуализация проблем муниципальной службы в рамках институционального подхода влечет уточнения содержания как основных понятий, так и основных принципов институционального анализа.

Законодательство РФ понятие «муниципальная служба» закрепило сравнительно недавно. Первоначально муниципальная служба определялась Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Базой формирования нового вида службы в системе публично-правовых отношений послужили нормы Конституции РФ, а также, обособление местного самоуправления от системы органов государственной власти.

В. Самохвалов указывает на то, что «...как государственная, так и муниципальная служба относятся к институтам публичного права, поэтому имеют много общего, так как основной целью функционирования государственной гражданской и муниципальной службы является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Эти два вида публичной службы, обеспечивая властные полномочия и управленческие функции, осуществляются на профессиональной основе кадрами государственных и муниципальных служащих, которые имеют немало общего и особенного»[2].

---

[1] Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Муниципальная служба. № 4. - 1998. С. 32.

[2] Самохвалов В. Местное самоуправление: законодательное регулирование и практика // Российская юстиция. 2010. - №6. С. 87.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» закрепил основы правового регулирования отношений, которые связаны с поступлением граждан РФ на муниципальную службу, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового статуса муниципальных служащих, закрепил основные принципы муниципальной службы в РФ, и полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере правового регулирования муниципальной службы.

Глобальное значение принадлежит уточнениям определения муниципальной службы, как одного из основных понятий, которое отражает черты, присущие муниципальной практике. Муниципальная служба - особый правовой институт, нормы которого регулируют определенную разновидность общественных отношений, которые возникают в процессе поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения. Основная функция этого правового института заключается «...в обеспечении цельного, относительно законченного регулирования в пределах конкретного участка общественных отношений данного вида».

Под муниципальной службой следует понимать профессиональную деятельность граждан, осуществляемая на постоянной основе на должностях муниципальной службы и замещаемая при помощи заключения трудового договора (контракта) (п. 1 ст. 2 Закона о муниципальной службе).

В кругу ученых бытуют различные мнения относительно использования понятий «муниципальная служба» и «муниципальный служащий». Так Е.С. Шугриной под муниципальной службой в объективном смысле понимает «...совокупность правовых норм, которые регулируют общественные отношения, связанные с приемом на должность, поощрением, прохождением службы, отставкой и т.д. В таком смысле муниципальная служба рассматривается как комплексный правовой институт. В субъективном смысле муниципальная служба - это профессиональная деятельность лиц, которые занимают оплачиваемые невыборные должности в органах местного

самоуправления и реализуют принадлежащие муниципальному образованию обязанности и права»[1].

В.И. Фадеев так говорит о специфических признаках муниципальной службы: «Во-первых, она учреждается и функционирует в сфере публичной власти, носит публично-правовой характер, во-вторых, имеет специфические задачи, которые связаны с реализацией полномочий местного самоуправления, и, потому, имеет определенную преемственность с государственной службой. Стаж работы на муниципальных должностях зачисляется в стаж работы на государственных должностях и наоборот[2].

В.Е. Чиркин называет муниципальную службу профессиональной деятельностью служащих на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий[3].

Полагаем, что муниципальную службу нужно рассматривать как комплекс положений, регламентирующих деятельность лиц, которые обеспечивают работу муниципальных органов. Данное положение повлечет общепринятую традицию в современной науке, а также позволит комплексно охарактеризовать муниципальную службу, изучить специфику правоустанавливающих норм, показать особенности их функционирования и выявить различия между общими принципами функционирования муниципальной службы как институционального образования и рядом специфических правил, определяющих порядок работы отдельных муниципальных учреждений (организаций).

Еще одно положение, которое определяет муниципального служащего - должность муниципальной службы.

В практической деятельности сложно разграничить, какие служащие

---

[1] Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1997. С. 7.

[2] Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: Автореф. дис. .д-ра юрид. наук. М., 1994. С.6.

[3] Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. М.: Юристъ 2013. С.321.

муниципальные, а какие - просто служащие. В теории административного права сформировалось понимание должности как организационного звена, которое связывает определенную структуру с физическим лицом - служащим, замещающим должность и исполняет отведенные по должности полномочия.

Публичная должность определяет полномочия деятельности служащего и зависит от сферы применения его компетенции. Правовое положение муниципального служащего связано с реализацией публично-правовых интересов местного общества. Поэтому данный факт является определяющим при понимании категории «муниципальная должность». В.М. Манохин определяет «должность» как: «Первичный элемент, единица управленческой структуры, которая наделена конкретными обязанностями и полномочиями». Основной признак должности: включает часть установленной правовыми актами компетенции соответствующего органа. Лицо, которое замещает должность, действует от имени этого органа или представляемой им территории в пределах должностной компетенции. В Законе о муниципальной службе иначе разграничены муниципальные должности и должности муниципальной службы: лица, которые занимают муниципальные должности, не являются муниципальными служащими. К таким должностям относят должности депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления и членов муниципальных органов[1].

Раскрывая должность муниципальной службы, которое дано в законе, отметим указание на то, что это может быть должность в органе местного самоуправления, а также в ином муниципальном органе, которое образуется в соответствии с уставом муниципального образования.

Признаки, характеризующие должность муниципальной службы:

- образуется согласно уставу муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению полномочий органа местного самоуправлении, избирательной комиссии муниципального

[1] Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. С.97.

образования или лица, замещающего муниципальную должность;

- регламентируется муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Федерации, который утвержден законом субъекта Федерации;

- подразумевает ответственность за исполнение связанных с ней обязанностей;

- может замещаться на постоянной основе в установленном законом порядке;

- включает комплекс обязанностей и соответствующих им прав, которые необходимы для осуществления задач и функций местного самоуправления.

Так как муниципальная служба является профессиональной деятельностью граждан, осуществляемая на постоянной основе на должностях, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта), депутатов и членов выборных органов местного самоуправления к категории муниципальных служащих закон не относит. Замещение должностей муниципальных служащих может проходить в соответствии с трудовым договором (контрактом), а не служебным контрактом, как это предусмотрено для государственных гражданских служащих.

Однако, определение должности муниципальной службы, которое дано Законом о муниципальной службе, не может не содержать соответствующие права и обязанности, но взаимосвязь между правами и обязанностями не прослеживается. Закон устанавливает круг обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, которое замещает муниципальную должность[1].

Замещение должностей муниципальной службы происходит на основании трудового договора (контракта), и Закон о муниципальной службе не повторяет нормы трудового законодательства, обеспечивая этим их прямое действие и

[1] Розенбаум Ю.А. Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского федеративного государства // Государство и право. 1999.-№4. С. 45.

облегчая порядок их применения. В соответствии со ст. 11 ТК РФ нормы трудового права распространяются на всех работников, которые заключили трудовой договор с работодателем. На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства, но учитываются и особенности, которые предусмотрены законом о муниципальной службе.

Муниципальный служащий - это гражданин, который исполняет в соответствии с федеральными законами субъекта Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, которое выплачивается за счет средств местного бюджета (ст. 10 Закона о муниципальной службе). Не являются муниципальными служащими лица, которые исполняют обязанности, связанные с техническим обеспечением деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований.

Верно полагают Выдрин И.В., Кокотов А.Н., что «...лица, которые осуществляют службу на муниципальных должностях в органах местного самоуправления, замещаемых путем заключения трудового договора, являются муниципальными служащими»[1]. Лица, которые осуществляют службу на должностях на муниципальных предприятиях, в учреждениях и организациях, являются служащими муниципальных предприятий, учреждений, организаций.

Муниципальный служащий, который замещает должность главы местной администрации по контракту, не имеет право заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой. И преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или российским законодательством[2].

[1] Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.,2010. С.77.
[2] Мокрый В.С. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Местное самоуправление в России. Сборник статей / Под ред. В.Б. Зотова. М., 2013. С.17.

Муниципальный служащий, который замещает должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельностью. И преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться за счет средств иностранного государства, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или российским законодательством. Муниципальный служащий, который замещает должность главы местной администрации по контракту, не вправе входить в состав органов управления, попечительских и наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделения, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или российским законодательством.

Квалификационные требования, предъявляемые к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, определяющихся законодательством субъекта РФ в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. Закон о муниципальной службе устанавливает общий стандарт на региональном уровне, допускает его гибкость с учетом кадрового дефицита на местах.

Федеральное законодательство о муниципальной службе не дает определения понятия аттестации. В.А. Козбаненко полагает, что аттестация государственных служащих решает следующие задачи: - соблюдение принципа государственной службы; - обеспечение функционирования государственной

службы; - формирование профессионального кадрового персонала государственных органов; - выявление потенциальных возможностей государственного служащего с целью повышения его по службе; - применение к государственному служащему мер стимулирования труда, повышения дисциплины и ответственности; - обеспечение реального функционирования механизма продвижения служащих по служебной лестнице; - поддержание стабильности государственной службы; - стимулирование повышения квалификации, профессионализма служащих; - предупреждение и борьба с правонарушениями и коррупцией в системе государственной службы[1].

Такие же задачи стоят и при аттестации муниципальных служащих. Аттестация проходит для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия аттестуемого занимаемой должности, либо должности, на которую он претендует, а также включения муниципального служащего в резерв для замещения вышестоящей должности муниципальной службы. Аттестационная комиссия вправе давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достижения в работе, в том числе о повышении их в должности, а в случае необходимости - рекомендации об улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих. Итоги аттестации сообщаются аттестованным муниципальным служащим непосредственно после проведения голосования. Материалы аттестации передаются представителю нанимателя (работодателю)[2].

Закон о муниципальной службе направлен на развитие местного самоуправления, более четкое определение прохождения муниципальной службы чиновниками и является актом прямого действия. Закон является трамплином в решении кадровых вопросов муниципалитетов. Муниципальные образования в соответствии с муниципальными правовыми актами вправе создать кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы. В Законе о муниципальной службе установлены пределы полномочий

[1] Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное //Конституционное и муниципальное право. 2013. - № 3. С.91.
[2] Кутафин О.Е., Фадеев, В.М. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд., перераб., и доп. М.: Юристь, 2000. С.77.

федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, связанные с вопросами регулирования муниципальной службы для обеспечения как единого статуса муниципальных служащих, так и возможности учета национальных, культурных, исторических и местных традиций различных субъектов РФ.

1.2. Муниципальный служащий и его правовой статус

Важный элемент любой управленческой системы, в том числе и системы местного самоуправления - это должность.

Служебная деятельность в органах государственной власти и местного самоуправления осуществляется на основе замещения должности. Определение муниципальной должности и ее признаков закрепляются в Законе об основах муниципальной службы. Муниципальная должность – это должность, которая предусмотрена уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, устанавливающая полномочия для решения вопросов местного значения и ответственность за реализацию данных полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, которая образуется в соответствии с уставом муниципального образования, устанавливая обязанности по исполнению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственность за осуществление этих обязанностей[1].

К основным признакам муниципальной должности можно отнести:

- закрепляется уставом муниципального образования и иными нормативными актами органов местного самоуправления;

- предполагает ответственность за исполнение связанных с ней обязанностей;

- замещается на постоянной основе, в порядке, установленном законом;

[1] Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М.: Дело. 2005. С.71.

- наличие определенного комплекса прав и обязанностей, которые необходимы для осуществления задач и функций местного самоуправления.

Согласно Закону, муниципальная должность – это должность, которая предусмотрена уставом муниципального образования с установленными полномочиями и направлена на разрешение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий.

Законодательство включает два вида муниципальных должностей:

1. выборные должностные лица, избранные:

- населением непосредственно (депутаты, выборные должностные лица, выборные органы);

- представительным и иным выборным органом местного самоуправления из своего состава

2. замещаемые на основе трудового договора - собственно муниципальная должность муниципальной службы (муниципальные служащие):

-должности с полномочиями на решение вопросов местного значения;

- должности с обязанностями по исполнению и обеспечению полномочий органов местного самоуправления.

Введение муниципальных должностей проводится муниципальным образованием самостоятельно в соответствии с реестром должностей, который утверждается субъектом РФ.

Федеральный Закон «Об основах муниципальной службы» предусматривает установление законами субъектов РФ соотношение муниципальных должностей с должностями государственной службы, учитывая квалификационные требования, предъявляемые к ним.

Муниципальные должности муниципальной службы нужно разграничивать с техническими должностями в органах местного самоуправления.

В случае, когда для конкретной должности установлен круг обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий органа местного самоуправления и

ответственность за исполнение данных обязанностей, она относится к должностям муниципальной службы. Когда исполнение функций, которые непосредственно не связаны с полномочиями органа местного самоуправления (уборка помещений, работа в гардеробе и т.д.), эти должности не относятся к должностям муниципальной службы.

Гражданам РФ гарантирован равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

В статье 7 Закона «Об основах муниципальной службы» муниципальный служащий определяется как гражданин РФ, который исполняет обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, которое выплачивается из местного бюджета.

Важным признаком муниципального служащего является отнесение должности к муниципальной и исполнение обязанностей по этой должности. Такой признак разграничивает муниципальных служащих от других. Основным элементом в этом признаке служит исполнение обязанностей на основании трудового договора, который заключает гражданином с органом местного самоуправления. Поэтому Закон не относит к муниципальным служащим:

- лиц, которые замещают выборные муниципальные должности и правовой статус которых определен другими законодательными актами;

- руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций, так как муниципальная служба осуществляется в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий;

- лиц, которые исполняют обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления и не замещают должности муниципальной службы.

Следующим признаком муниципального служащего является выплата ему денежного вознаграждения из средств местного бюджета за исполнение им обязанностей по муниципальной должности.

Поэтому организационные, функциональные и финансовые признаки подчеркивают так называемую «привязанность» муниципальной должности и муниципального служащего к муниципальному образованию и органам местного самоуправления.

Анализируя различные основания, всех муниципальных служащих можно классифицировать на следующие виды:

а) по характеру и объему полномочий:

руководители - должностные лица местного самоуправления, которые выполняют организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления (руководители органов и структурных подразделений местного самоуправления, их заместители);

специалисты – это лица, которые обеспечивают полномочия органов и выборных должностных лиц местного самоуправления (консультант главы муниципального образования, управления, отдела, службы, главный и ведущий специалисты и др.)[1].

б) в зависимости от требований, которые предъявляются к уровню образования и профессиональной подготовки подразделяются на группы соответственно делению муниципальных должностей муниципальной службы: высшие, главные, ведущие, старшие, младшие.

Правовой статус муниципального служащего определяется федеральным законодательством, законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также в уставами и иными правовыми актами муниципальных образований.

Право физического лица вступать в качестве муниципального служащего в административно-правовые отношения, быть носителями конкретных юридических прав и обязанностей по муниципальной службе зависит от наличия у него правового качества, называемое правосубъектность. Правосубъектность муниципального служащего возникает с момента

[1] Бондаренко М.В. Правовое регулирование труда муниципальных служащих. Обнинск: Институт муниципального управления, 2011. С.99.

замещения (назначения на должность) им определенной муниципальной должности и составляет основу правового положения муниципального служащего, который включает в себя три основных элемента: права, обязанности и ответственность и дополнительных - ограничения и гарантии[1].

В качестве основы правового положения муниципального служащего выступают его права и обязанности. В соответствии с разграничением полномочий в области регулирования муниципальной службы, федеральное законодательство не закрепляет конкретного перечня, он устанавливается законодательством субъектов РФ. Поэтому необходимо учитывать то, что он не является исчерпывающим, а закрепляет только основные из них. Дополнительно к ним муниципальные образования в своих уставах могут отражать также другие права и обязанности исходя из местных условий и традиций, специфики муниципального образования (экономическое развитие, специализация экономики) и других фактов.

Административно-правовой статус муниципального служащего имеет свои особенности:

- права и обязанности муниципального служащего устанавливаются в пределах компетенции органа местного самоуправления;

- носит производный характер - деятельность муниципального служащего направлена на осуществление задач и функций органа местного самоуправления, где он проходит службу;

- права и обязанности обладают единством - права являются и обязанностью и должны осуществляться в интересах населения муниципального образования и государства;

- предписания муниципальных служащих обязательны для исполнения на территории данного муниципального образования всеми физическими и юридическими лицами, независимо от их организационно-правовой формы и их форм собственности;

[1] Аверин А.Н. Муниципальная социальная политика и подготовка муниципальных служащих: учеб. пособие / А.Н. Аверин. 2-е изд. - М.: Флинта: МПСИ, 2005. С.81.

- реализация прав и обязанностей гарантируется государством;

- ограничения общегражданских прав и особая дополнительная ответственность направлена на повышение эффективности муниципальной службы.

Содержание правового статуса муниципального служащего характеризуется общегражданскими и служебными правами и обязанностями.

Должностные обязанности муниципального служащего являются производными от задач, функций и полномочий органа местного самоуправления, исполнить которые и должна муниципальная служба.

Служебные права и обязанности подразделяются на:

1. Общие, распространяющиеся на всех муниципальных служащих:

- относящиеся к существу служебной деятельности по осуществлению местного самоуправления (обеспечивать соблюдение и защиту Конституции РФ, законом государства, прав и законных интересов граждан на территории данного муниципального образования и др.);

- сопутствующие статусу муниципального служащего (не совершать действий, которые подрывали бы авторитет муниципального служащего, хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и др.).

2. Специальные, которые связаны с конкретными должностями и сферами деятельности органа местного самоуправления.

В законодательстве установлены следующие обязанности муниципального служащего:

- обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции РФ, федеральных законов и субъектов Федерации, нормативных правовых актов муниципального образования;

- добросовестно исполнять должностные обязанности и распоряжения вышестоящих руководителей (в пределах их компетенции);

- обеспечивать, соблюдать и защищать права и законные интересы граждан;

- соблюдать установленные правила внутреннего трудового распорядка;

- поддерживать свой уровень квалификации, достаточный для исполнения должностных обязанностей;

- хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и др.[1].

Предоставляя определенные права и возлагая обязанности, которые необходимы для исполнения задач по государственному управлению, ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ст. 11) закрепляет социально-экономические, политические и моральные ограничения, которые связаны с муниципальной службой. Для муниципального служащего не допускается:

- занятие другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

- быть депутатом (законодательного) представительного органа, а также членом иных выборных органов местного самоуправления;

- состоять членом органа управления коммерческой организации;

- быть представителем или поверенным по делам третьих лиц в муниципальном органе;

- получать от физических и юридических лиц вознаграждение (подарки, деньги, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и др.) за исполнение служебных обязанностей в их интересах;

- получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

- принимать участие в забастовках;

- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения и др. муниципальное имущество и служебную информацию;

- использовать свое положение в интересах политических партий и общественных объединений, в т. ч. религиозных, для пропаганды отношения к

[1] Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2013. С.99.

ним и с целью образования их структур в органе местного самоуправления и др.

К правовым положениям, которые закрепляют правовой статус муниципального служащего, относятся также нормы, которые устанавливают основания, виды и порядок применения поощрений муниципального служащего[1].

За неисполнение или не надлежащее исполнение должностных обязанностей муниципальный служащий подлежит ответственности в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования. Ответственность муниципального служащего - обязанность претерпеть определенные лишения личного, имущественного и организационного характера за совершенное им правонарушение. В отношении муниципальных служащих предусмотрены следующие виды ответственности:

Дисциплинарная - за совершение дисциплинарного проступка (замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение от должности)[2].

Административная – за совершение административных правонарушений. Уголовная - за совершение уголовно наказуемых деяний. Материальная - за причинение материального вреда при исполнении служебных обязанностей.

В Конституции РФ в ст. 32 закреплено право участия в управлении государственными делами и равный доступ российских граждан к государственной службе. Данные нормы находят продолжение в ФЗ «Об основах муниципальной службы Российской Федерации». Там закреплено, что при поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места

[1] Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. М.: Юристъ 2013. С.77.
[2] Головкин Н.Н. Реформа местного самоуправления в процессе модернизации российского общества: тенденции и проблемы. Автореф. дис. канд. полит, наук. Орел, 1999. С.7.

жительства, наличия или отсутствия гражданства субъекта Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и федеральными законами.

Современное законодательство фиксирует требования, которые необходимы для поступления на муниципальную службу, из которых основными являются: гражданство РФ, владение государственным языком, возраст от 18 до 60 лет, профессиональное образование.

Законодатель предусмотрел случаи, когда граждане РФ не могут быть приняты на государственную службу:

- признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

- лишение судом права занимать муниципальную и государственную должности;

- наличие подтвержденных соответствующим медицинским учреждением заболеваний, препятствующих исполнению должностных обязанностей;

- отказ от прохождения процедур оформления допуска к сведениям составляющим государственную или иную охраняемую государством тайну;

- близкое родство или свойство с муниципальными служащими при непосредственной подчиненности или подконтрольности между ними.

При поступлении на муниципальную службу гражданин представляет:

1) личное заявление;

2) документ, удостоверяющий личность;

3) трудовую книжку;

4) документ о профессиональном образовании;

5) справку о своем имущественном положении;

6) медицинское заключение о состоянии здоровья; другие документы, если это предусмотрено действующим законодательством.

Законом «Об основах муниципальной службы» установлено, что гражданин поступает на муниципальную службу на условиях трудового договора (контракта), заключаемого на неопределенный срок или на

определенный срок, но не более пяти лет. Поступление на муниципальную службу оформляется приказом по органу местного самоуправления о назначении. Назначение на должность - это юридический акт компетентного органа или должностного лица, который определяет момент официального вступления в должность. Путем назначения замещается подавляющее количество муниципальных должностей, в ряде случаев проводится конкурс (в форме конкурса документов).

Конкурс – это форма замещения должности, которая предполагает отбор лучшего претендента путем предварительной оценки его профессиональных, деловых и нравственных качеств. Достоинства претендента оцениваются конкурсной комиссией на основании документов об образовании, предшествующей трудовой деятельности, рекомендаций с прежнего места работы и результатов тестирования[1].

Иногда при нахождении на должности может назначаться испытательный срок, не превышающий трех, а в отдельных случаях шести месяцев с момента назначения на должность. В испытательный срок засчитывается только фактическое время исполнения обязанностей, в него не входит время отсутствия на службе по болезни и т.п.

Прекращение муниципальной службы происходит при увольнении по инициативе служащего, в том числе с выходом на пенсию. По инициативе руководителя органа местного самоуправления увольнение служащего возможно в случаях:

1) достижения предельного возраста;

2) прекращение российского гражданства;

3) несоблюдение обязанностей и ограничений по муниципальной службе;

4) разглашение сведений, которые составляют государственную и иную охраняемую законом тайну.

[1] Плесовских В.Д. Правовые и научные проблемы порядка управления в России: Монография. - Тюмень, ТГУ, 2010. С. 73.

ГЛАВА 2. ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

2.1. Правовое регулирование муниципальной службы

Такое понятие, как «служба» подразумевает несколько значений: оно рассматривается, как деятельность людей, как ведомственное подразделение, и как самостоятельное ведомство. Реализация функций местного самоуправления обеспечивается за счет деятельности разных лиц, которые профессионально занимаются муниципальным управлением. Служба - это вид общественно-полезной деятельности, которая заключается в реализации полномочий по должности[1].

Федеральный закон определяет общее понятие «должность», однако детально не раскрывает его.

Поэтому законодательство субъектов РФ на практике часто для определения, например, реестра должностей муниципальной службы определяет сложности в понятийном аппарате, что же можно относить к должностям. Возникают проблемы также в муниципальном образовании, в связи с этим необходимо раскрывать сущность характеристики должности.

Некоторые ученые истолковывают данное понятие по-разному. Отметим, что с учетом разных точек зрения должность является частью организационного процесса публичного органа или организации, иными словами производный элемент административного процесса, который обособлен и закреплен в официальных документах (штатное расписание и др.)[2]. Понятие должность следует охарактеризовать, как закрепленный комплекс обязанностей и прав, который рассчитан на одного человека и предоставляется должностному лицу для его практической реализации. Однако, такая

[1] Буравлев, Ю.М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России // Государство и право. 2013. -№7.-С. 10.
[2] Миронова Н. Местное самоуправление сегодня и завтра // Выборы-2011. № 1. С. 77.

совокупность обязанностей и прав является частью совокупности прав и обязанностей публичного органа, организации.

В результате вышесказанного, необходимо заметить, что должность:

- во-первых, является элементом, первоначальной ячейки аппарата организации как некоторой системы;

- во-вторых, предопределяет некоторое выделение компетенций, которые рассчитаны на одного человека;

- в-третьих, ее необходимо официально зафиксировать (закрепить в правовых актах);

- в-четвертых, в комплекс прав и обязанностей по должности должно входить реализация не всех полномочий, а только тех, которые являются частью компетенции органа, организации.

Из вышесказанного вытекает то, что в действующем законодательстве такое понятие, как «должность» выступает как межотраслевое, а это само по себе определяет специфику правового регулирования отношений, где может быть применено такое правовое понятие.

Муниципальная служба закрепляется в российским законодательством – в ст.2 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» – как профессиональная деятельность граждан, осуществляемая на постоянной основе на должностях муниципальной службы и замещаемая путем заключения трудового договора. Понятие муниципальной службы можно определить и посредством понятия «должность муниципальной службы». Должность муниципальной службы – это должность в органах местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются согласно уставам муниципального образования, и устанавливают круг обязанностей, направленных на обеспечение исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, которые замещают муниципальную должность.

Подводя итог отметим, что муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, осуществляемая на постоянной основе на замещаемых путем заключения трудового договора должностях в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования (образуемых в соответствии с уставом муниципального образования) и устанавливающая круг обязанностей, направленных на обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, который замещает муниципальную должность.

Профессиональной деятельностью признается деятельность, которая осуществляется на основе специальных знаний и навыков и требующая определенной подготовки и образования. Профессиональная публичная служебная деятельность напрямую зависит от выполнения, зачастую, как основного вида деятельности специальных должностных полномочий за вознаграждение, которое выплачивается за счет средств соответствующего бюджета.

Под профессиональной деятельностью муниципального служащего следует понимать службу в муниципальном образовании, направленную на достижение целей местного самоуправления. Такое служение идеи не органу местного самоуправления, а муниципальному образованию как таковому находит отражение и в этих терминах «муниципальная служба» и «муниципальный служащий», которые даны в Федеральном законе № 25-ФЗ.

В целом муниципальное законодательство определяет муниципальную службу как правовой институт, который направлен на реализацию осуществления полномочий органов местного самоуправления, управления муниципальным имуществом, включая и средства местного бюджета, и организацию предоставления муниципальных услуг[1].

[1] Самохвалов В. Местное самоуправление: законодательное регулирование и практика // Российская юстиция. 2010. - №6. С. 54.

Обращаясь еще раз к понятию муниципальная служба, возникает необходимость сослаться на то, что муниципальная служба обладает рядом «черт и признаков, предопределяющих конституционный статус местного самоуправления, его место и роль в системе народовластия», а также вытекают из характера организационно-управленческой деятельности.

Муниципальная служба представляет собой не структуру, организацию, а непосредственно деятельность. Муниципальная служба реализуется и функционирует в области публичной власти и представляет из себя публично-правовой институт.

Муниципальная служба включает в себя важные задачи, которые отгранивают ее от другой деятельности (обеспечение функционирования местного самоуправления), определяя собой один из организационных процессов решения вопросов местного значения, а также в закрепленных в законе случаях реализацию отдельных полномочий, которые переданы в органы местного самоуправления государственными.

Являясь одним из составляющих компонентов организации местного самоуправления, комплексный правовой институт российского публичного права, муниципальная служба основывается на важном многоуровневом нормативно-правовом регулировании.

Муниципальная служба напрямую связана с государственной гражданской службой, а это влечет введением ряда особых критериев и правовых механизмов.

Еще раз отметим, что муниципальная служба – это профессиональная деятельность. Данная характеристика определяет, что служебную деятельность необходимо осуществлять непрерывно, как единый и основной вид деятельности, строящийся на основании специальных знаний и навыков. Учитывая это, отметим, что муниципальные служащие вступают на основании

договора в трудовые правоотношения с муниципальным образованием и выполняют определенные трудовые функции[1].

Как и любая другая профессиональная деятельность, муниципальная служба должна быть оплачиваемой и финансируется из средств местного бюджета. Реализация прав и обеспечение гарантий муниципальных служащих осуществляется муниципальным образованием посредством ресурсов местного самоуправления.

Муниципальная служба представляет собой управленческую деятельностью, которая связана с организацией и руководством большого количества процессов в муниципальном образовании. Организационная, руководящая и управленческая деятельность - это «деятельность над деятельностью», направленная не на преобразование исходного материала, а на организацию деятельности других людей, на руководство данной деятельностью или на управление[2].

Управлять способен только то лицо, у которого имеются определенная информация об управляемом объекте. Поэтому муниципальная служба – это квалифицированная деятельность, которая требует высокой степени эрудиции, наличия разносторонних, а также специальных знаний управления.

Далее рассмотрим муниципальную службу, как особый вид труда. Муниципальная служба – это важная профессиональная деятельность, которая отличается от государственной и иной службы некоторыми особенностями правового регулирования труда служащих. Однако, такой деятельности присущи все признаки трудовой, и муниципальный служащий только реализует трудовые функции, а не власть местного самоуправления[3].

Отметим, что каждый по отдельности муниципальный служащий не должен выполнять, да и не выполняет функции муниципального образования в

---

[1] Романов А.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации как предмет законодательного регулирования. // Российский юридический журнал. 2011. - № 3. С. 65.

[2] Соловьев С.Г. Должностное лицо местного самоуправления: вопросы теории и практики. // Журнал российского права. - 2014. № 8. С. 65.

[3] Голубев В.Ю. Правовое регулирование местного самоуправления: теория и практика. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1999. С.7.

целом. Функции муниципального образования, связанные с решением вопросов местного значения, как это закреплено в статьях 3, 130, 132 Конституции РФ, Федерального закона № 131-ФЗ и Федерального закона № 25-ФЗ реализуют соответствующие органы местного самоуправления.

Муниципальное образование в целом, в целях реализации возложенных на него публичных функций принимает на работу (нанимает) граждан, которые имеют необходимое для этого профессиональное образование. При этом муниципальный служащий наделяется определенным кругом служебных обязанностей в соответствии с занимаемой им должностью, то есть фактически выполняет в этом органе соответствующую трудовую функцию, которая согласно ст. 15 Трудовой кодекс РФ (ТК РФ) определяется как работа по определенной специальности, квалификации или должности. Выполнение регулярной оплачиваемой работы физическим лицом предполагает наличие трудовых правоотношений.

Существенных различий между трудовой деятельностью работника и профессиональной деятельностью муниципального служащего, позволяющая говорить об особом виде деятельности, которая отличается от трудовой, не представляется возможным. Тут присутствует некая особенность, которая заключается в следующем - трудовая деятельность муниципального служащего напрямую связана с реализацией функций муниципального образования. Данная совокупность различных трудовых функций муниципального служащего любого органа местного самоуправления необходимо рассматривать как деятельность, направленную на реализацию конкретной функции муниципального образования. Специфическое содержание деятельности муниципальной службы в целом, а значит, и специфическом понимании реализации положения муниципальных служащих, представляют собой цели и задачи местного самоуправления, интересы муниципальных образований[1]. Поэтому и образуется деятельность и система правового обеспечения

[1] Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. Учеб. пособие под ред. Шеремета К.Ф. - М., 1998. С.77.

муниципальной службы, правовая суть которой исходит из демократических принципов такой системы социального управления.

Говоря о правовом положении муниципального служащего, законодатель определяет права и обязанности относительно конкретного субъекта – гражданина, который поступил на муниципальную службу, а не только некую их абстрактную системность. Все принимаемые решения, которые распространяются на неопределенный круг лиц, принимаются не каждым отдельным муниципальным служащим от своего имени, а руководителем от имени конкретного органа местного самоуправления.

Муниципальная служба представляет собой особый вид трудовой деятельности. Ее специфика заключается в том, что муниципальные служащие имеют двойной отраслевой статус. С одной стороны, он является обычным гражданином, который поступает на службу и выполняет за вознаграждение свои трудовые обязанности. А с другой, занимая должность в муниципальном органе, он реализует своей деятельностью функции местного самоуправления, и поэтому выступает как агент публичной власти, который способен оказывать влияние на властные обязательные решения. Следовательно, правовое положение муниципального служащего, как работника, регламентируется нормами трудового права, а его положение, как агента публичной власти, закрепляется частью публичного права – муниципальным правом. Такая позиция отражена в Конвенции 1978 г. о трудовых отношениях на государственной службе, которая была принята Генеральной конференцией Международной организации труда 27 июня 1978 г. Статья 9 Конвенции закрепляет, что любой государственный служащий пользуется, как и другие трудящиеся, гражданскими и политическими правами, но при наличии единственного условия - это соблюдение обязательств, которые вытекают из их правового статуса, а также характера выполняемых ими функций[1].

[1] Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2012. С.65.

2.2. Разграничение компетенции в сфере правового регулирования муниципальной службы

В нормах Федерального закона № 25-ФЗ содержатся разграничения компетенций федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления, в отношении вопросов правовой регламентации муниципальной службы, так, например, в федеральном законе содержатся положения, регулирующие следующие вопросы:

1) оплата труда муниципальных служащих и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством;

2) пенсионное обеспечении муниципальных служащих;

3) предоставление муниципальному служащему в определенном порядке сведений о себе и членах своей семьи, а также сведений о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, которое является объектами налогообложения, обязательства имущественного характера;

4) запрет муниципальным служащим являться членом органа управления коммерческой организации, в случае, когда иное не предусмотрено федеральным законодательством или если в порядке, которые устанавливаются муниципальными правовыми актами согласно федеральным и региональным законам, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

5) ответственность муниципальных служащих, виновных в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера других муниципальных служащих или в использовании этих сведений в целях, которые не предусмотрены законодательством РФ;

6) порядок проверки сведений, которые представляются гражданином при поступлении на муниципальную службу;

7) дополнительные требования к проверке сведений, которые представляет гражданин при поступлении на муниципальную службу;

8) особые случаи предоставления муниципальному служащему дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет.

Уполномоченным органом Правительства РФ регламентируются:

- порядок прохождения диспансеризации при наличии заболеваний, которые препятствуют поступлению на муниципальную службу или ее прохождение;

- перечень заболеваний, которые препятствуют поступлению на муниципальную службу или ее прохождение;

- форма заключения медицинского учреждения о наличии заболеваний, которые препятствуют поступлению на муниципальную службу или ее прохождение;

- форма анкеты, которые заполняет гражданин при поступлении на муниципальную службу;

- перечень документов, которые предусмотрены постановлениями Правительства РФ, что предоставляет гражданин при поступлении на муниципальную службу[1].

Далее нами будут рассмотрены полномочия субъектов РФ в сфере муниципальной службы. К таким полномочиям относят:

1) законодательное регулирование вопросов муниципальной службы в соответствии с федеральным законодательством;

2) предоставление дополнительных гарантий муниципальному служащему;

3) утверждение законодательством субъектов РФ реестра должностей муниципальной службы в субъектах РФ;

4) установление законодательством субъектов РФ соотношения должностей муниципальной службы субъектов РФ и должностей государственной гражданской службы субъектов РФ учитывая квалификационные требования, которые предъявляются к конкретным

[1] Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2013. С.177.

должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы региона;

5) определение законодательством субъектов РФ типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, определяемых согласно классификации должностей муниципальной службы;

6) установление законодательством субъекта РФ дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа), который назначается на такую должность по контракту;

7) утверждение законодательством субъектов РФ типовой формы контракта с лицом, который назначается на должность главы местной администрации по контракту;

8) утверждение законодательством субъектов РФ типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих;

9) определение законодательством субъектов РФ порядка и условий предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет;

10) установление законодательством субъектов РФ порядка исчисления стажа муниципальной службы и зачета в него иных периодов трудовой деятельности, за исключением указанных в ч. 1 ст. 25 Федерального закона № 25-ФЗ;

11) установление законодательством субъектов РФ классных чинов муниципальных служащих и порядка их присвоения, а также порядка их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы;

12) регулирование законодательством субъектов РФ вопросов о видах поощрений муниципальных служащих и порядке их применения;

13) регулирование законодательством субъектов РФ отдельных вопросов денежного содержания муниципальных служащих;

14) определение законодательством субъектов РФ вопросов кадровой работы, за исключением указанных в ст. 28 Федерального закона № 25-ФЗ;

15) разработка и принятие программ развития муниципальной службы субъектов РФ, установление порядка, условий и сроков проведения экспериментов в ходе реализации указанных программ;

16) регламентация законодательством других вопросов реализации муниципальной службы, регулирование которых не отнесено к компетенции федеральных органов государственной власти, а также к собственной компетенции органов местного самоуправления.

Органам и должностным лицам органов местного самоуправления муниципальных образований при формировании собственной правовой базы, в отношении вопросов организации муниципальной службы, первоочередно, необходимо основываться на положения Федерального закона № 25-ФЗ, который относит на уровень местного самоуправления регулирование следующие вопросы, которые устанавливают:

1) должности муниципальной службы, в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ;

2) квалификационные требования, предъявляемые к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (гражданской службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, на основании устанавливаемых законом субъекта РФ типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы;

3) дополнительные требования к кандидату на должность главы местной администрации сельского (городского) поселения, замещаемую им на срочной контрактной основе по конкурсу;

4) дополнительные требования к кандидату на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа), замещаемая им на срочной контрактной основе по конкурсу;

5) право муниципальных служащих на повышение квалификации за счет средств местного бюджета;

6) запрет муниципальным служащим в период прохождения муниципальной службы являться членом органа управления коммерческой организации, когда иное не предусмотрено федеральным законодательством или если в порядке, который устанавливается муниципальными правовыми актами согласно действующему законодательству, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

7) порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы;

8) общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования представительными органами муниципального образования;

9) положение по проведению аттестации муниципального служащего, которое принято согласно типовому положению о проведении аттестации муниципальных служащих, утвержденным законодательством субъектов РФ;

10) размер должностного оклада, размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления, который устанавливается согласно федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ;

11) гарантии, которые предоставляются муниципальным служащим, проявляемым в виде:

- отдыха, который обеспечивается установлением нормальной продолжительностью рабочего (служебного) времени;

- выходных дней и нерабочих праздничных дней;

- ежегодного оплачиваемого отпуска;

12) определение видов поощрения муниципальных служащих и порядка его применения, которые устанавливаются согласно федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ;

13) отстранение муниципальных служащих от исполнения должностных обязанностей, которые допустили проступок, до того момента, когда решится вопрос о их дисциплинарной ответственности;

14) определение порядка ведения реестра муниципального служащего в муниципальном образовании;

15) ведение кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы;

16) разработка муниципальных программ, направленных на развитие муниципальной службы, которые должны финансироваться за счет средств местного бюджета;

17) установление порядка образования комиссии по урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципальных образований;

18) определение порядка, условий и сроков проведения экспериментов в ходе реализации программ развития муниципальной службы.

Подводя итог вышеназванному, напрашивается вывод о необходимости формирования в каждом муниципальном образовании совокупности муниципальных нормативных правовых актов, которые регулировали бы все вопросы деятельности муниципальной службы, основывающихся на положениях федерального и регионального законодательства.

Практика применения указывает, что в качестве элементов перечня муниципальных нормативных правовых актов, как правило, входят: Положение о муниципальной службе, Положение о кадровой службе муниципального образования, Положение о порядке проведения конкурса на замещение должностей муниципальной службы, Положение о порядке проведения аттестации муниципальных служащих, Положение о порядке формирования кадрового резерва для замещения должностей муниципальной службы, Муниципальная программа развития муниципальной службы, положение о порядке и условиях оплаты труда муниципальных служащих, Положение о премировании муниципальных служащих, Штатное расписание органа

местного самоуправления, Должностные инструкции, Правила внутреннего трудового распорядка. Но, анализируя практику правового регулирования положений о муниципальной службе в муниципальном образовании, отметим следующее – большее количество муниципальных нормативных правовых актов, которые регулируют вопросы организации муниципальной службы носят формальный характер[1].

Устав муниципального образования, вопросы организации муниципальной службы, в обязательном порядке должны содержать положения, которые связаны с регулированием:

- структуры формирования органов местного самоуправления;

- порядка формирования органов местного самоуправления;

- наименования и полномочий должностных лиц местного самоуправления;

- видов ответственности органов и должностных лиц органов местного самоуправления;

- оснований наступления ответственности для органов и должностных лиц органов местного самоуправления;

- порядка решения вопросов, которые связаны с ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования, в отношении вопросов, которые отнесены федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования к его компетенции, полномочен принимать решения, которые устанавливают общие и обязательные правила в отношении регулирования всех вопросов, учитывая вопросы о муниципальной службе, которые обеспечивают функционирование муниципального образования.

Федеральный закон № 131-ФЗ, закрепляя полномочия органов местного самоуправления во всех областях общественной жизни, не отметил конкретный

[1] Демин А.А. Государственная служба: Учебное пособие. М.: ИКД «Зерцало-М», 2012. С.161.

орган или должностное лицо, которое принимает любой муниципальный правовой акт о муниципальной службе. В связи с этим, данное разграничение необходимо закрепить в уставе муниципального образования.

Дублирование положений федерального и регионального законодательства, явилось одной из характерных черт муниципальных правовых актов, при этом, часто остаются неурегулированными существенные вопросы, а это неизбежно влечет распространение положительной муниципальной практики в области организации муниципальной службы и совершенствование системы подготовки и переподготовки муниципальных служащих.

2.3. Причины возникновения особенностей правового регулирования муниципальной службы и их следствия

Федеральный закон № 25-ФЗ определяет правовое положение (статус) муниципального служащего, а также регулирует правоотношения, который связаны с установлением юридической правосубъектности лиц для поступления на муниципальную службу и поступлением обладающих такой правосубъектностью лиц на муниципальную службу, с прохождением и прекращением службы. Специфика предмета правового регулирования предопределили правовые основы муниципальной службы, и в качестве таковых выступает совокупность правовых норм и механизмов, которые регулируют и обеспечивают реализацию гражданами на постоянной основе профессиональной деятельности, направленной на решение задач органов местного самоуправления в каждом муниципальном образовании.

Поскольку муниципальная служба, как отмечалось ранее, представляет собой один из организационных механизмов местного самоуправления, и является участником различных правоотношений, правовое регулирование муниципальной службы наделено некоторыми особенностями. Особенности такого правового регулирования определяются:

- отнесение общих принципов организации местного самоуправления к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ;

- отнесение муниципальной службы, как самостоятельного правового института к комплексной отрасли права;

- влияние муниципальной службы на права граждан, включая и права самого муниципального служащего;

- самостоятельность местного самоуправления в реализации своей деятельности и определение необходимых для того организационных структур;

- самостоятельность местного самоуправления в рамках установленной компетенции в определении объемов, направлений расходования и расходовании бюджетных средств;

- деятельность органов и должностных лиц от имени муниципального образования, отсутствие собственных целей, которые отличны от целей муниципального образования, осуществление органами местного самоуправления деятельности не в интересах такого органа как организаций, а в интересах муниципального образования в целом;

- производность компетенции должностного лица муниципальной службы от компетенции органов, где такая служба осуществляется;

- взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы;

- двойственный характер правового положения муниципального служащего, связанная с реализацией им своих должностных полномочий;

- специфика управленческой деятельности, и особенности публичной деятельности, а это влечет дополнительные требованиями к работникам;

- необходимость гласности в деятельности по осуществлению местного самоуправления для граждан, обязанность информировать население об ее осуществлении, результатах, а также о предполагаемых решениях;

- необходимость создать и обеспечить условия в целях проявления муниципальными служащими инициативы и заинтересованности в результатах

труда с одной стороны, и исключения конфликтных ситуаций интересов, злоупотреблений при применении властных полномочий с другой;

- особые требования, предъявляемые к профессионализму муниципального служащего в связи с существенным влиянием результатов их труда на большую часть общественных отношений, а в особенности социальных.

Помимо этого, причины, которые приводят к не всегда обоснованным особенностям правового регулирования муниципальной службы, необходимо отметить пробелы в правовом регулировании, недостаточный учет практики в применении законодательства, и, особенно, появляющихся при применении законодательства проблемных моментов на уровне муниципальной деятельности, введение правовых норм, которые ограничивают деятельность местного самоуправления ввиду отсутствия понимания сути муниципальной службы или сохраняются традиций общей системы государственного управления без учета местного самоуправления, или же вследствие влияния политических и групповых интересов, не исключая интересы отдельных групп администраторов в органах государственной власти, которые не желают вливаться в новую систему административных правоотношений с установленной персональной ответственностью за итоги трудовой деятельности, разграничение компетенций и исключение административно-командных методов, применяемых в отношении других уровней публичной власти[1].

Вышеназванные аспекты специфическим образом оказывают влияние на особенности правового регулирования. Так, согласно п. п. «к» и «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное, трудовое законодательство, а также установление общих принципов местного самоуправления подпадают под совместное ведение РФ и субъектов РФ. Такое отнесение вопроса к предмету совместного ведения предусматривает два уровня правового регулирования вопроса: федеральный и уровень субъекта РФ. Поэтому, предметы совместного

[1] Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. М., 1999. С.88.

ведения регламентируются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними, законами субъектов РФ. Однако, компетенция, связанная с предметом совместного ведения, в том числе, направленная на регулирование такого предмета (вопросы, которые подлежат регулированию, пределы правового регулирования и т.д.), регламентируются федеральным законодательством.

Поскольку муниципальную службу можно рассматривать как отдельный правовой институт в комплексной отрасли права, на его регулирование оказывают влияние нормы не только законодательства соответственно по местному самоуправлению, а также и нормы разных отраслей права. Однако, ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ федеральный законодатель предусмотрел существенные ограничения возможностей органов государственной власти субъектов РФ в вопросах регулирования области организации местного самоуправления (к которым относится и муниципальная служба) только напрямую установленными указанным законом, предполагая широкие полномочия в сфере регулирования прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления при определении своего предмета ведения в субъектах РФ и предмета совместного ведения РФ и субъектов РФ. Поскольку деятельность муниципальной службы связана с осуществлением местного самоуправления, которое регулируется единой правовой отраслью, на нее оказывает (за исключением вопросов организации муниципальной службы) существенное влияние различное отраслевое законодательство[1].

Реализация полномочий в муниципальной службе глобально оказывает влияние на правовой статус граждан. В связи с этим, появляется специфика правового регулирования такой деятельности, а именно - усиление влияния федерального законодательства, введение некоторых ограничений и обязанностей для муниципального служащего, которые обеспечивают реализацию прав граждан, дополнительные требования к правовой реализации

[1] Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание. М.: ИПК госслужбы, 2013. С.99.

муниципальной службы и деятельность любых муниципальных служащих, которые связаны с его деятельностью при соблюдении интересов населения, проживающего в данном муниципальном образовании, включая этические нормы в правовых актах, регламентирующих муниципальную службу. Одним из важнейших принципов при регулировании муниципальной службы любыми правовыми актами является принцип приоритета прав и свобод человека. Всем правовым основам муниципальной службы необходимо соответствовать данному принципу и обеспечивать его реализацию[1].

Помимо этого, и ограничения для муниципального служащего, направленные на защиту их прав при реализации указанной специфической профессиональной деятельности могут быть введены лишь федеральным законодательством. Данное введение должно быть соразмерно защищаемым законом интересам других лиц и (или) государственной безопасности в целом. Исходя из этого правовое обеспечение муниципальной службы требует особого подхода при введении любых правовых положений. Так, например, закрепляя нормы времени труда и отдыха муниципальных служащих, нужно, с одной стороны, предоставлять возможность гражданам обращаться в органы местного самоуправления, участия в осуществлении местного самоуправления, а это предполагает деятельность ряда работников в то время, которое соответствует времени отдыха для других лиц (вечерние или ранние утренние часы, выходные дни, ненормированные рабочий день), а с другой стороны, затрагивает права работника минимальным образом – установление скользящего графика, или изменение часов работы, или ввод другого необходимого режима, сохранив для работников общую продолжительность рабочего времени за определенный период).

Самостоятельность местного самоуправления при осуществлении своих функций, определение организаторской структуры для нее влекут некоторые особенности правового регулирования муниципальной службы, а именно –

[1] Демин А.А. Государственная служба: Учебное пособие. М.: ИКД «Зерцало-М», 2012. С.75.

существенную роль в таком регулировании можно отнести к муниципальным правовым актам, включая и устав муниципального образования.

Рассматриваемая специфика правового регулирования муниципальной службы на федеральном уровне (отсутствие учета всех факторов и практики применения в субъектах РФ федерального законодательства) требует от законодателя субъекта РФ весьма грамотного и взвешенного принятия решений, отказа от пожелания регулировать «всё и вся», а от органов местного самоуправления оперативного реагирования в случаях ущемления прав муниципального образования, а при необходимости и прибегание к судебной защите рассматриваемых прав вплоть до защиты конституционным правосудием[1].

Как мы уже указывали, в целях организации муниципальной службы необходимы определенные материальные и финансовые ресурсы, и такие ресурсы должны предоставляться не только из местного бюджета, но и изначально быть закреплен в муниципальных правовых актах, т.е. необходимо установить расходные обязательства местного бюджета в связи с муниципальной службой и определены муниципальные минимальные стандарты в области труда муниципальных служащих. Такое специфическое правовое регулирование, часто не учитывается и основывается на положениях Федерального закона № 131-ФЗ и Бюджетном кодексе РФ. Особенностью такого правового регулирования является разница в правах муниципальных образований исходя из их бюджетной обеспеченности.

Деятельность органов и должностных лиц, осуществляемая от имени муниципального образования, а не в личных интересах, реализация органами местного самоуправления деятельности только по необходимости данной деятельности для муниципальных образований и невозможность ее реализации вне границ полномочий муниципального образования, зависимость компетенций должностного лица от компетенций муниципального образования

[1] Крузе Ю.Л. Проблемы теории муниципального права: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1997. С. 7.

ведет к появлению дополнительного уровня регулирования ряда вопросов, при этом данные акты издаются от имени обладающего властью органа местного самоуправления уполномоченными органами и направлены на обеспечение интересов муниципального образования.

Принцип, направленный на взаимодействие государственной гражданской службы и муниципальной службы тоже влечет ее особенности в правовом регулировании муниципальной службы, поэтому подчиняются в рассматриваемом аспекте положениям федерального закона о государственной гражданской службе, что исходит из повтора дублирования норм названного закона в более позднем Федеральном законе № 25-ФЗ.

Потребность в максимальном обеспечении исключения конфликта интересов и злоупотреблений на муниципальной службе, условия для проявления муниципальными служащими инициативы и заинтересованности в своей деятельности и ее результатах, повышение ответственности муниципального служащего влекут такие особенности правового регулирования службы, как установление федеральным законодательством прав служащих, а также ограничений, запретов и обязанностей, умаляя в некоторых случаях права муниципального служащего в сравнении с другими гражданами. Но необходимо указать, что такие запреты и ограничения представляются достаточно стабильными, открытыми, и в максимальной степени компенсируются иными условиями, связанными с прохождением муниципальной службы и социальными гарантиями[1].

Правовое положение муниципального служащего предопределяет специфические особенности в правовом регулировании муниципальной службы. Данное положение основывается на конституционных положениях и регламентируется положениями прежде всего муниципального права, также административного права и дополняется нормами трудового права. Необходимо отметить и наличие специальных норм, которые касаются

[1] Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: Учебник для юридических вузов. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2013. С.33.

государственных и муниципальных служащих в законодательстве об административных правонарушениях (как федеральном, так и субъектов РФ), в уголовном и уголовно-процессуальном законах.

С целью реализации права граждан на равный доступ к муниципальной службе, а также право местного самоуправления в регулировании общественных отношений, связанных с вопросами муниципальной службы выделяют два основных принципа. Первый связан с установлением общего порядка поступления на муниципальную службу, прохождение муниципальной службы, увольнение с муниципальной службы, упорядочение и систематизация регулирования вопросов, которые связаны с деятельностью муниципальной службы. Другой направлен на учет особого положения данного правового института публичной власти, как местное самоуправление, исторические и иные местные традиции, влияющие на организацию муниципальной службы в различных муниципальных образованиях. Обеспечить это можно с помощью наделения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления полномочиями, направленными на регулирование вопросов муниципальной службы.

Подводя итог отметим, (и это необходимо учитывать в практической деятельности), что правовое регулирование муниципальной службы является многоуровневым: федеральное, учитывая международные правовые акты, субъектов РФ, муниципальное, а также в трудовых правоотношениях локальные акты муниципального образования и индивидуальные акты труда, при этом федеральное законодательство представляет собой базу для законодательного регулирования муниципальной службы. Источники законодательного и подзаконного регулирования службы и, соответственно, положения служащих неоднозначны, поскольку делятся в зависимости от уровня регулирования, органа, который принял нормативный правовой акт, а также по приоритету отраслевой принадлежности. Специфика правового регулирования муниципальной службы необходимо в обязательном порядке

учитывать органам местного самоуправления и муниципальным служащим, а соответственно, и грамотно применять.

Первым их федеральных законодательных актов, где была упомянута муниципальная служба, явился Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Согласно ст. 22 данного закона обеспечиваются гарантии деятельности кандидатов на выборные должности, которые находятся на государственной или муниципальной службе. Но, сам термин «муниципальная служба» раскрыт в ст. ст. 1 и 21 Федерального закона № 154-ФЗ от 28.08.1995 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На современном этапе основные понятия и порядок организации муниципальной службы в РФ регламентируются несколькими федеральными законами.

Федеральный закон № 131-ФЗ является базовым в вопросах регулирования деятельности органов местного самоуправления.

Ранее действовавший Федеральный закон № 154-ФЗ относил «регулирование основ муниципальной службы» к ведению Российской Федерации. Учитывая этот факт, правовая регламентация муниципальной службы, которая включает требования к должностям, правовое положение муниципальных служащих, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление данной службой закон передавал на уровень устава муниципального образования, который должен был соответствовать региональному и федеральному законодательству.

Действующий Федеральный закон № 131-ФЗ установил «права, обязанности и ответственность» муниципального служащего и отнес к компетенции федеральных органов государственной власти.

Согласно ст. 42 закона закреплено, что правовое регулирование муниципальной службы, которое включает требования, предъявляемые к муниципальным должностям муниципальной службы, определение правового положения муниципальных служащих, условия и порядок прохождения

муниципальной службы, необходимо осуществлять специальным федеральным законодательством. Федеральный закон № 131-ФЗ исключил из обязательных положений устава муниципального образования условия и порядок организации муниципальной службы, установив, что все профильные законы субъектов РФ и уставы муниципальных образований должны соответствовать данному специальному федеральному закону о муниципальной службе.

Таким специальным федеральным законом явился Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», который установил, что предмет его регулирования - это отношения, которые связаны с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) муниципального служащего.

В отличие от ранее действовавшего Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» в ныне действующем законе дана иная трактовка термину «муниципальная служба». До этого «муниципальные должности» подразделялись на «выборные муниципальные должности» и «иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора». Действующий закон о муниципальной службе не включает определения статуса депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, других выборных должностных лиц, которые не являются муниципальными служащими, исключив их из сферы своего правового регулирования. Ныне в самом термине «муниципальная служба» закрепляется несколько ограниченный перечень должностей, которые подпадают под сферу его правового регулирования - «должности муниципальной службы, замещаемые путем заключения трудового договора (контракта)». Также в действующем законе внимание уделяется договорным взаимоотношениям муниципального образования, как субъекта гражданского права, который выступает как наниматель (работодатель) в лице руководителя органа местного самоуправления, и муниципального служащего, как

работника[1]. Это наложение принципов публичного права и частного права на отношения, которые возникают в сфере муниципальной службы, представляют собой новшество для института муниципальной службы в целом. Они фиксируют стремление федерального законодателя определить муниципальным служащим более широкие, чем государственным гражданским служащим, полномочия в области трудовых отношений, которые обусловлены конституционным выделением органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ)[2].

В Федеральным законе № 25-ФЗ закрепляется специфический характер правового статуса муниципального служащего. В случае возникновения ситуаций, когда правоотношения регулируются отмеченным в законе и в трудовом законодательстве, приоритетными становятся положения законодательства о муниципальной службе. Сравнивая с предыдущей редакцией закона о муниципальной службе, в действующем законе немного изменились и основные принципы реализации муниципальной службы. Наравне с общими закрепленными положениями, которые отражают конституционные принципы и в новой редакции закона нашли отражение такие принципы, как:

- стабильность муниципальной службы;

- доступность информации, связанной с деятельностью муниципальных служащих;

- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.

Существенное внимание в Федеральном законе № 25-ФЗ отводится аспектам, связанным с правовым регулированием прав и обязанностей муниципального служащего.

Права муниципального служащего. Факт закрепления в законодательстве о муниципальной службе всех прав и обязанностей муниципального служащего

---

[1] Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2013. С.77.

[2] Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. Лекция. М.: Изд-во РАГС. 2014. С. 33.

представляет собой новшество. Ранее действовавший Федеральный закон № 8-ФЗ закреплял только отсылочную норму о том, что права и обязанности муниципальных служащих устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с данным Федеральным законом, иными федеральными законами, законами субъектов РФ.

Учитывая то положение, что закрепленные в законодательстве права муниципальных служащих носят абстрактный характер. И это вполне логично, поскольку нормативный правовой документ, который закрепляет общие для каждого без исключения муниципального служащего, независимо от занимаемой им должности, соответственно указывают только на важные из них, не вдаваясь в существенную детализацию[1].

Все права, которые закреплены в Федеральном законе № 25-ФЗ, необходимо разделять на четыре группы. К первой группе относятся права, которые направлены на обеспечение исполнения служащим его должностных полномочий. Поэтому, такие права можно называть функциональными. К функциональным правам относятся права на:

- ознакомление с документами, которые устанавливают его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критерии оценки качества исполнения должностных обязанностей и условия продвижения по службе;

- обеспечение организационно-технических условий, которые необходимы для реализации должностных обязанностей;

- получение в установленном порядке информации и материалов, которые необходимы для реализации должностных обязанностей, а также направленные на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования.

[1] Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. С. 61.

Ко второй группе прав необходимо отнести права-гарантии. Данную группу подразумевают права, которые направлены на обеспечение муниципальным служащим конкретного уровня социальной защиты, в том числе и после прекращения муниципальной службы. Права-гарантии - это права на:

- оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

- отдых, который обеспечивается закреплением норм продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

- пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством РФ.

К третьей группе относятся права, которые связаны с развитием муниципальных служащих. К ним необходимо относить права на:

- участие по собственной инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

- повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета.

И к четвертой группе относятся права, которые связаны с защитой муниципальных служащих прав первых трех групп. Соответственно в данную группу входят права на:

- защиту своих персональных данных;

- ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

- объединение, которые включают право создавать профессиональные союзы, с целью защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

- рассмотрение индивидуальных трудовых споров согласно трудовому законодательству, защита своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушения.

Обособленно необходимо отметить и о праве муниципальных служащих выполнять иную оплачиваемую работу, которая предусмотрена ч. 2 ст. 11. Такое право не может включаться ни в одну из названных ранее групп (даже по формальным признакам если оно могло бы быть отнесено к правам-гарантиям). Но делать это не нужно, так как, по существу, оно вообще не является специфическом правом муниципальных служащих. В соответствии с ч. 2 ст. 11 мы можем говорить не о дополнительном праве, возникающим у лица по случаю замещения им должности муниципальной службы, а о специфике реализации муниципальными служащими конституционной свободы труда и, вытекающего из данной конституционной нормы, права на работу по совместительству. Раскрывать такое право необходимо во взаимосвязи с обязанностью, которая устанавливается п. 11 ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 25-ФЗ, и запретами, которые закреплены в п. 1 и 2 ч. 1 ст. 14 этого же закона.

Согласно действующему закону о муниципальной службе муниципальным служащим предоставляется право на выполнение иной оплачиваемой работы, при условии соблюдения следующих условий:

- предварительное письменное уведомлением представителя нанимателя (работодателя);

- если при этом он не становится членом органа управления коммерческой организации;

- если это не выборная государственная, муниципальная или профсоюзная должность;

- если это не влечет конфликт интересов.

Поэтому существенный интерес представляется определению конфликта интересов, поскольку данный правовой институт - это принципиально новый для муниципальной службы.

Конфликт интересов на муниципальной службе. Понятие конфликта интересов в российском законодательстве применяется уже более десяти лет, но лишь, в основном, относительно предпринимательской деятельности. Так, его можно найти, в частности, в федеральных законах от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст. 3), от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (ст. 44), от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» (ст. 43), от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (ст. 38), от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (ст. 36.24), от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (ст. 35). Здесь необходимо учесть, что если в некоторых из вышеназванных документах термин «конфликт интересов» закрепляется, но не раскрывается, в других - фиксируется определение данного понятия. В целом для конфликта интересов в сфере предпринимательской деятельности характерно наличие (или возможность наличия) трех объективных признаков: противоречие интересов, крупный убыток или неправомерное деяние (его сокрытие) и причинная связь между ними.

Соответственно верно, что авторы действующего Федерального закона № 25-ФЗ учли распространение указанного института на муниципального служащего[1].

Конфликт интересов в Федеральном законе № 25-ФЗ определяется, как ситуация, когда личная заинтересованность муниципальных служащих оказывает влияние на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, РФ, субъектов РФ, муниципального образования, которое способно привести к причинению вреда таким законным

[1] Бялкина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении: концепция, практика и проблемы развития: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Саратов, 1995. С.7.

интересам граждан, организаций, общества, РФ, субъектов РФ, муниципального образования.

Рассматривая личную заинтересованность муниципального служащего, отметим, что под ним понимается наличие возможности получить муниципальными служащими в процессе реализации должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или близких родственников, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

В ситуации, когда возникновение у муниципальных служащих личной заинтересованности, приводящей к конфликту интересов, представителю нанимателя (работодателю) необходимо предпринять меры, направленные на предотвращение или урегулирование конфликта интересов, вплоть до отстранения данного муниципального служащего от замещаемой должности муниципальной службы на период урегулирования конфликта интересов с сохранением за ним денежного содержания на все время отстранения от замещаемой должности муниципальной службы.

С целью урегулирования конфликта интересов в органах местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования в порядке, который определяется муниципальными правовыми актами, могут создаваться комиссии, целью деятельности которых будет являться деятельность, направленная на урегулирование конфликта интересов[1].

Квалификационные требования. Согласно ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 25-ФЗ в целях замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или

[1] Головко Е.А. Социолого-правовые основы местного самоуправления и некоторые проблемы его реализации. Автореф. дис. канд. социолог, наук. М., 1999. С. 7.

стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования, которые предъявляются к степени профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, закрепляются в муниципальных правовых актах, основываясь на типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, определяемых законодательством субъектов РФ согласно классификации должностей муниципальной службы.

В практической деятельности важно, когда квалификационные требования утверждаются правовыми актами органов местного самоуправления. Например, Положение о квалификационных требованиях для замещения должности муниципальной службы в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы администрации города Нижневартовска, которое было утверждено постановлением Главы города от 06.09.2007 № 784 согласно действующему Закону о муниципальной службе.

Гражданам, которые претендуют на должность в органах муниципальной службы в администрации города Нижневартовска, необходимо иметь:

1) для должности муниципальной службы высшей группы:

- высшее профессиональное образование;

- стаж муниципальной службы не менее пяти лет или стаж работы по специальности не менее семи лет;

2) для должностей муниципальной службы главной группы:

- высшее профессиональное образование;

- стаж муниципальной службы не менее четырех лет или стаж работы по специальности не менее шести лет;

3) для должностей муниципальной службы ведущей группы:

- высшее профессиональное образование;

- стаж муниципальной службы не менее трех лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет;

4) для должностей муниципальной службы старшей группы:

- стаж работы по специальности не менее трех лет и при этом среднее профессиональное образование по специализации должности муниципальной службы или образование, считающееся равноценным;

- без предъявления требований к стажу и при этом высшее профессиональное образование по специализации должности муниципальной службы или образование, считающееся равноценным;

5) для должностей муниципальной службы младшей группы:

- среднее профессиональное образование по специализации должности муниципальной службы или образование, считающееся равноценным;

- без предъявления требований к стажу.

В ситуации, когда лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) – уставом муниципального района (городского округа) и законом субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные требования, предъявляемые к кандидатам на должность главы местной администрации.

Муниципальные служащие обязаны поддерживать степень квалификации, которая необходима для грамотного и рационального исполнения должностных обязанностей. Поэтому он наделен правом на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета.

В целях формализации степени профессиональной подготовки муниципального служащего и закрепление соответствия их квалификационных требований в Федеральном законе № 25-ФЗ было закреплено понятие классные чины.

Классные чины. Согласно поправкам, которые были внесены в Федеральный закон № 25-ФЗ в декабре 2008 года, законом субъектов РФ могут

предусматриваться классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы.

Классные чины указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципального служащего квалификационным требованиям, необходимым для замещения должностей муниципальной службы[1].

В целях установления уровня соответствия профессиональной подготовки муниципальных служащих, установленным квалификационным требованиям в Федеральный закон № 25-ФЗ было закреплено требование, которое касается обязательности аттестации муниципального служащего.

Аттестация муниципальных служащих. В отличие от конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы аттестация представляет собой обязательную процедуру. В соответствии со ст. 18 Федерального закона № 25-ФЗ аттестация муниципальных служащих проводится один раз в три года.

Согласно общему правилу некоторые категории лиц могут освобождаться от аттестации. К ним относятся муниципальные служащие:

1) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;

2) достигшие возраста 60 лет;

3) беременные женщины;

4) находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска;

5) замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

[1] Костюков А.Н. Юридические факты в муниципальном праве. // Журнал российского права. - 2013. № 4. С. 13.

Отметим, что рассматриваемая норма направлена на предоставление государственных гарантий лицам, которые нуждаются в специальной социальной защите.

Порядок проведения аттестации в соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ утверждается муниципальным правовым актом согласно типовому положению о проведении аттестации муниципальных служащих, которое принимается законом субъектов РФ. Напрашивается вопрос, связанный с разграничением компетенций между субъектами РФ и муниципальными образованиями при принятии соответствующих положений. Полагаем, что в практической деятельности основные положения, направленные на установление порядка проведения аттестации муниципального служащего будут утверждаться типовыми положениями субъектов РФ. Органам местного самоуправления необходимо составлять списки муниципальных служащих, которые подлежат аттестации, графики проведения аттестации; создавать аттестационные комиссии. Списки муниципальных служащих, которые подлежат аттестации, и графики проведения аттестации составляются и утверждаются в порядке, который определяется муниципальными правовыми актами. Графики проведения аттестации доводятся до всех муниципальных служащих, которые подлежат аттестации, в установленные сроки[1].

На федеральном уровне законодатель урегулировал принятие решений аттестационными комиссиями и представителем нанимателя по результатам аттестации.

В Федеральном законе № 25-ФЗ отдельно указаны решения, принимаемые комиссией и рекомендации по результатам аттестации.

Решение аттестационной комиссии может заключаться только в том соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует.

Рекомендации же связаны с поощрениями отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе и повышение их в

[1] Лютцер В.Л. Муниципальная служба // Законодательство. 1998.- № 1. С. 87.

должности, а в случае необходимости рекомендации, связанные с улучшением деятельности аттестуемого муниципального служащего. В результате этого часть теоретиков отмечают, что аттестационная комиссия может (но не обязана) давать рекомендации о поощрении, в том числе, связанные с возможностью повышения по должности, либо в необходимых случаях рекомендации, направленные на улучшение деятельности аттестуемого муниципального служащего (так, например, о направлении на переподготовку). Это, в свою очередь, подразумевает, что в случае отсутствия данных рекомендаций этот вопрос будет решаться исключительно по усмотрению представителя нанимателя.

Федеральный закон № 25-ФЗ также отмечает, что по результатам аттестации представитель нанимателя (работодатель) должен принять решение о поощрении отдельного муниципального служащего за достигнутые им успехи в работе или в срок не более одного месяца со дня аттестации о понижении муниципального служащего в должности с его согласия.

В случае, когда муниципальные служащие по итогам аттестации признаны как соответствующие замещаемой должности, то исходя из смысла ч. 4 ст. 18 Федерального закона № 25-ФЗ представитель нанимателя должен в этом случае принять решение о его поощрении. В случае наличия соответствующих рекомендаций аттестационной комиссии представитель нанимателя вправе (но не обязан) вынести решение о повышении в должности муниципального служащего.

Очевидно, что такая регламентация решений представителя нанимателя по итогам аттестации должна найти выражение в типовых положениях, утверждаемых законом субъектов РФ и в муниципальных правовых актах, которые принимаются на основе данных типовых положений.

Поступление на муниципальную службу. Ранее действующий Федеральный закон № 8-ФЗ закреплял поступление на муниципальную службу в соответствии с законодательством о труде (за исключением возрастного

ограничения), то действующий закон полностью отводит регулирование данных отношений на себя.

Первостепенно, в соответствии со ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ закрепляются следующие условия, которые необходимы для поступления на муниципальную службу:

- достижение возраста 18 лет;

- владение государственным языком РФ;

- соответствие квалификационным требованиям, которые установлены для замещения должностей муниципальной службы;

- отсутствие обстоятельств, которые исключают возможность быть принятым на муниципальную службу.

Здесь речь идет только о гражданах РФ. Поступление на муниципальную службу и ее прохождение (как и государственной службы) зависит от наличия у лица гражданства РФ. Потеря гражданства РФ влечет безоговорочное основание к прекращения служебных отношений. Но, исходя из содержания ст. 13 («ограничения, связанные с муниципальной службой») и ст. 19 («основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим») Федерального закона № 25-ФЗ правом поступления на муниципальную службу также наделены граждане иностранных государств-участников международных договоров РФ, согласно которым иностранным гражданам предоставляется право находиться на муниципальной службе. Ряд авторов при анализе аналогичных условий при поступлении на муниципальную службу замечают, что указанные международные договоры должны предусматривать не только признание двойного гражданства, а также и возможность доступа к государственной службе договаривающихся государств[1].

Федеральный закон № 25-ФЗ закрепил повышенный по сравнению с трудовым законодательством возраст поступления на муниципальную службу – 18 лет (по ТК РФ полная трудовая дееспособность наступает с 16 лет). Как справедливо замечают некоторые правоведы, это зависит от высокой степени

[1] Миронова Н. Местное самоуправление сегодня и завтра // Выборы. 2011.-№ 1. С. 75.

ответственности муниципального служащего за выполнение должностных обязанностей, направленных на реализацию полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность, особым требованиям, которые предъявляются к муниципальному служащему.

Новшеством, ранее не предусмотренном в Федеральном законодательстве, является владение гражданином, который поступает на муниципальную службу, государственным языком РФ. Помимо этого, лицо, которое поступает на муниципальную службу, должно соответствовать определенным квалификационным требованиям. А также для поступления на муниципальную службу необходимо отсутствие обстоятельств, которые исключают возможность быть принятым на муниципальную службу[1]. Данные обстоятельства перечислены в ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ и представляют собой ограничения, которые связаны с муниципальной службой.

К непосредственно ограничениям Федеральный закон № 25-ФЗ относит обстоятельства в силу которых, гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальные служащие не могут находиться на муниципальной службе. Так, в соответствии со ст. 13 к данным обстоятельствам относят:

1) признание недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, которое вступило в законную силу;

2) осуждение к наказанию, которое исключает возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, который вступил в законную силу;

3) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, которые составляют государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по

[1] Романов А.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации как предмет законодательного регулирования. // Российский юридический журнал. 2011. - № 3. С. 65.

замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) наличие заболевания, которое препятствует поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

5) близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) прекращение гражданства РФ, прекращение гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, который подтверждает право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора РФ, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

7) наличие гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

8) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

9) непредставление установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В рассматриваемой ситуации представляет интерес не только суть данных ограничений, а их принципиальное отличие от запретов, которые связаны с прохождением муниципальной службы, предусмотренных ст. 14 указанного закона.

По нашему мнению, названные ограничения, в отличие от запретов, являются условиями, которыми должен удовлетворять гражданин, преследуя цель нахождения на муниципальной службе. Запреты же подразумевают под собой действия, от которых гражданину необходимо воздерживаться при прохождении муниципальной службы. Поэтому и возникают различия в последствиях нарушения соответственно запретов и ограничений.

Иначе говоря, запреты «вступают в силу» после назначения лица на должность муниципальной службы. Например, Федеральный закон № 25-ФЗ установил в отношении муниципальных служащих запрет на занятие предпринимательской деятельностью. Означает ли это, что лицо, которое зарегистрировано как индивидуальный предприниматель не вправе поступать на муниципальную службу? Мы полагаем, что данное заключение не соответствует требованиям закона. Данному лицу нельзя отказать в приеме документов для участия в конкурсе. И лишь после того как гражданин будет назначен на должность муниципальной службы он должен будет прекратить свою предпринимательскую деятельность[1].

Наличие же ограничений, которые предусмотрены в ст. 13, служит препятствием не только для прохождения муниципальной службы, но и для поступления на службу (например, – для участия в конкурсе).

Рассмотрим указанные ограничения, по существу. Так, гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на службе, когда есть признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решение суда, которое вступило в законную силу.

[1] Голубев В.Ю. Правовое регулирование местного самоуправления: теория и практика. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1999. С. 7.

Согласно ст. 29 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) гражданин может быть признан судом недееспособным, если вследствие психического расстройства он не может понимать значения своих действий или руководить ими.

Ограниченно дееспособными, в соответствии со ст. 30 ГК РФ, могут быть признаны судом лица, которые вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставят свою семью в тяжелое материальное положение.

Иным основанием для отказа в приеме на муниципальную службу (либо увольнения с муниципальной службы) служит осуждение лица к наказанию, которое исключает возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, который вступил в законную силу. Еще одним ограничением служит отказ гражданина от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, которые составляют государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, когда исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе при наличии заболевания, которое препятствует поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденное заключением медицинского учреждения. Законодательство о муниципальной службе закрепляет, что уполномоченным органом Правительства РФ должен быть установлен порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения. Основанием для отказа в приеме на муниципальную службу (увольнения с муниципальной службы) является наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным

служащим, если замещение соответствующей должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. В ранее действовавшем законодательстве данное правило было закреплено и КЗоТ РФ в отношении совместной службы родственников на любом государственном или муниципальном предприятии, в учреждении, организации[1]. Действующий ТК РФ также ограничений не содержит и на современном этапе оно характерно лишь для законодательства о государственной службе.

Далее ограничения, которые связаны с муниципальной службой, представляют непредставление установленных законом сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Гражданин при поступлении на муниципальную службу и далее ежегодно обязан представлять представителю нанимателя названные сведения.

Анализируя обстоятельства, которые препятствуют поступлению на муниципальную службу, невозможно не отметить закрепленный Федеральным законом № 25-ФЗ предельный возраст для замещения должности муниципальной службы. На данный момент он составляет 65 лет.

Отметим, что закрепление каких-либо ограничений при поступлении на муниципальную службу относиться к компетенции исключительно федерального законодательства. Известны решения высших судов РФ, которыми отменялись нормы региональных законов, которые устанавливали ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы, которые не предусмотрены федеральным законом.

Особые основания, связанные с расторжением трудового договора с муниципальными служащими. Общие основания расторжения трудового договора закреплены трудовым законодательством и отмечены в статьях 77, 81

[1] Куракин А.В. Государственным служащим необходим кодекс поведения, или Концепция реформирования государственной службы - антикоррупционная направленность // Закон и право. 2013. - № 8. С. 76.

и 83 ТК РФ. Специальные основания предусматриваются ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ.

В ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ указываются следующие специальные основания расторжения трудового договора с муниципальным служащим:

1) достижение предельного возраста, который установлен для замещения должности муниципальной службы;

2) прекращение гражданства РФ, прекращение гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора РФ, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

3) несоблюдение ограничений и запретов, которые связаны с муниципальной службой;

4) применения административного наказания в виде дисквалификации.

Специфическими особенностями наделено прекращение трудового договора с главой местной администрации муниципального образования. В отношении данной категории муниципальных служащих предусмотрена еще одна группа специальных норм, которые закреплены в ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ.

Итак, полномочия главы местной администрации, которые осуществляются на основании контракта, прекращаются досрочно в случае:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) расторжения контракта по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

а) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;

б) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

в) главы местной администрации – в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ;

4) отрешения от должности;

5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

8) выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;

9) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора РФ, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

Первостепенно, необходимо указать на то, что такой перечень оснований расторжения контракта с главой местной администрации является исчерпывающим и не может быть расширен, даже федеральным законодательством. Напрашивается вопрос: можно ли применить ли в этом случае основания увольнения, которые предусмотрены трудовым законодательством и Федеральным законом № 25-ФЗ. Если основываться на буквальном смысле этого, то вопрос влечет отрицательный ответ[1]. Полагаем, что в рассматриваемую правовую норму необходимо внести некоторые изменения и предусмотреть, что кроме специальных оснований прекращения контракта с главой местной администрации необходимо применять как основания, которые предусмотрены трудовым законодательством, так и основания увольнения муниципальных служащих, которые установлены Федеральным законом № 25-ФЗ.

Правовое регулирование работы с кадровым составом на муниципальной службе. Перспективным шагом в развитии послужило появление в Федеральном законе № 25-ФЗ главы, которая регулирует вопросы, связанные с кадровой работой в муниципальном образовании. Там закрепляется порядок обработки персональных данных муниципальных служащих и порядок ведения личного дела. Это необходимо, чтобы в будущем обеспечить грамотность в организации работы с муниципальными служащими и создать условия, направленные на большую их защищенности в сфере обеспечения служебной стабильности и профессионального роста[2].

В соответствии со ст. 32 Федерального закона № 25-ФЗ озвучиваются следующие приоритетные направления формирования кадрового состава муниципальной службы:

[1] Бялкина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении: концепция, практика и проблемы развития: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 7.
[2] Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. Лекция. М.: Изд-во РАГС. 2014. С. 77.

1) назначение на должности муниципальной службы высококвалифицированных специалистов с учетом их профессиональных качеств и компетентности;

2) содействие продвижению по службе муниципальных служащих;

3) повышение квалификации муниципальных служащих;

4) создание кадрового резерва и его эффективное использование;

5) оценка результатов работы муниципальных служащих посредством проведения аттестации;

6) применение современных технологий подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении.

Кадровый резерв муниципальной службы. Федеральным законом № 25-ФЗ практически не предусмотрено положений, связанных с регламентацией вопросов формирования и работы с кадровым резервом. Но, на современном этапе часть муниципальных образований приняли свои собственные положения о кадровом резерве муниципальной службы.

Работу с кадровым резервом необходимо основывать на следующих принципах:

- равные условия доступа граждан в резерв кадров муниципальной службы в соответствии с их уровнем компетентности;

- объективность оценки деловых качеств, результатов служебной деятельности лиц для зачисления в резерв;

- добровольность зачисления в резерв;

- соответствие квалификации кандидата требованиям, которые предусмотрены в резерве на замещение муниципальной должности;

- создание условий, направленных на профессиональный рост кандидатов на выдвижение, творческого исполнения ими должностных обязанностей;

- плановость в работе с кадровым резервом и др.

Часть муниципальных образований по аналогии с законодательством о государственной гражданской службе предусматривают конкурсный порядок

формирования кадрового резерва. Но, это не единственный способ формирования кадрового резерва.

Зачастую, муниципальные положения о кадровом резерве содержат также основания, связанные с исключением гражданина из резерва.

Подводя итог, необходимо указать, что федеральному законодателю следовало бы закрепить хотя бы общие принципы формирования кадрового резерва и работы с ним, как это, например, сделано в отношении конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное нами исследование позволило сделать ряд следующих выводов.

Основываясь на анализе трудов современных ученых, опыте юристов-практиков, выводы политических деятелей, раскрывая вопросы, связанные с рассмотрением правового положения муниципального служащего, мы пришли к выводу о том, что значительное число разрозненных нормативных правовых актов влекут проблемные вопросы в практической деятельности, в связи с этим возникает необходимость, связанная с изменением законодательства в направлении его систематизации.

Некоторые нормы Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» носят противоречивый характер. Поэтому важное значение приобретает практика правового регулирования рассматриваемых отношений. В процессе ее формировании необходимо исключить применение норм, которые противоречат Конституции РФ и международным правовым актам о муниципальной службе.

Современное законодательство о муниципальной службе не совсем обосновано сужает понятие «муниципальный служащий». Так, в частности, на сегодняшний день законодатель не всегда относит к муниципальному служащему, которые назначены по конкурсу глав администраций муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления.

Действующий правовой институт муниципальной службы, на наш взгляд необходимо рассматривать как систему правовых норм, которые регулируют отношения, складывающиеся в процессе организации муниципальной службы: правовое положение муниципального служащего, гарантии и механизм его реализации, процедуру прохождения муниципальной службы, а также ответственность должностных лиц органов местного самоуправления.

На современном этапе появилась объективная необходимость закрепления на уровне федерального законодательства таких принципов, как принцип самостоятельности муниципальных служащих в пределах их компетенций и принцип несменяемости. Все это вызвано требованиями совершенствования правового регулирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации.

Система правового регулирования муниципальной службы подразумевает три уровня: федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальный. В качестве предмета правового регулирования института муниципальной службы выступают три основные группы муниципально-служебных отношений: формирование системы муниципальной службы; определение правового положения муниципальных служащих и формулирование гарантий его осуществления; процедура прохождения муниципальной службы.

В целях устранения несоответствия законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, которое в настоящее время напрямую зависит от нестабильности федерального законодательства, необходимо на уровне федерального конституционного закона разграничить полномочия Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления в вопросах правового регулирования организации и функционирования муниципальной службы.

Действующее федеральное законодательство не всегда учитывает обстоятельство, когда правовое регулирование муниципальной службы выступает как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, так как формирование общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления не возможно без учета защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав муниципальных служащих, обеспечения законности и правопорядка. Поэтому, полагаем, что необходимо расширить установленный на федеральном уровне перечень полномочий субъектов Российской Федерации по законодательному регулированию муниципальной службы.

Содержание законодательства субъектов РФ о муниципальной службе в существенной мере состоит из правовых норм, которые наделяют муниципального служащего дополнительными правами и гарантиями. Данную практику необходимо оценивать, как положительную, требующую расширенного применения всеми субъектами РФ. Однако, сохранение привилегий для отдельных категорий муниципальных служащих является негативным явлением.

Правовой базой для муниципальной службы в Российской Федерации явился, принятый 8 января 1998 г. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Данный документ закрепил условия, направленные на формирование финансово-экономического элемента института муниципальной службы, а это повлекло то, что муниципальному служащему представилась возможность приобрести правовой статус наравне с государственными федеральными служащими и государственными служащими субъектов Российской Федерации по вопросам реализации своих служебных обязанностей и реализации социальных прав и гарантий. Помимо этого, он закрепил муниципальную службу как самостоятельный социально-правовой институт и вывел ее из прямого подчинения государственной службы.

В качестве предложений, направленных на совершенствование законодательства о муниципальной службе предлагается закрепить следующие положения:

- перечень требований и условий, которые необходимы для принятия на муниципальную должность муниципальной службы той или иной группы;

- перечень квалификационных разрядов муниципальных служащих, которые присваиваются муниципальным служащим, а также требования и условия для присвоения им квалификационного разряда;

- порядок присвоения квалификационных разрядов и их сохранение при переводе на другие муниципальные или государственные должности;

- порядок перехода муниципального служащего с муниципальной службы на государственную службу и наоборот;

- возможность установления на уровне местного самоуправления дополнительных гарантий прохождения муниципальной службы, а также дополнительных видов мер поощрения муниципального служащего;

- виды дисциплинарных взысканий, которые могут налагаться на муниципальных служащих, основания и порядок наложения каждого такого взыскания.

Мы считаем, что в России на данный момент четко закреплены определенные элементы института муниципальной службы: во-первых, создана правовая основа, представленная в виде федеральных законов, законов субъектов Федерации и нормативных актов, которые установили правовой статус института муниципальной службы; во-вторых, сформированы органы местного самоуправления, повсеместно функционируют организационные составляющие института муниципальной службы - муниципалитеты (мэрии); в-третьих, законодательно определены финансовые основы местного самоуправления, которые позволяют вести экономическую деятельность в границах конкретной территории и соответствующих полномочий; в-четвертых, урегулированы межбюджетные отношения, выработан механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления; в-пятых, положительно развивается система подготовки и переподготовки кадров по специальности «Государственное и муниципальное управление» учитывая специфику муниципальной службы.

Поэтому прогрессивное функционирование всех основополагающих основ института муниципальной службы, можно констатировать как реальный потенциал в реформировании органов местного самоуправления в Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации 1993 года: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М.: Юрид. литература, 2014. - 63 с.

2. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ // СЗ РФ. 1997. - № 39. - Ст. 4464.

3. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. - Ст. 3215.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2004, с изм. от 30.12.2004) // СЗ РФ. 2003. - № 40. - Ст. 3822.

5. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Монографии, учебники, учебные пособия, книги

6. Аверин А.Н. Муниципальная социальная политика и подготовка муниципальных служащих: учеб. пособие / А.Н. Аверин. 2-е изд. - М.: Флинта: МПСИ, 2005. - 96 с.

7. Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. Лекция. М.: Изд-во РАГС. 2014. - 67 с.

8. Бондаренко М.В. Правовое регулирование труда муниципальных служащих. Обнинск: Институт муниципального управления, 2011. - 154 с.

9. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.,2010. – 99 с.

10. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: Учебник для юридических вузов. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2013. – 321 с.

11. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2013. – 217 с.

12. Демин А.А. Государственная служба: Учебное пособие. М.: ИКД «Зерцало-М», 2012. – 188 с.

13. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. М., 1999. – 281 с.

14. Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание. М.: ИПК госслужбы, 2013. – 191 с.

15. Кутафин О.Е., Фадеев, В.М. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд., перераб., и доп. М.: Юристь, 2000. – 186 с.

16. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М.: Дело. 2005. - 240 с.

17. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. – 281 с.

18. Мокрый В.С. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Местное самоуправление в России. Сборник статей / Под ред. В.Б. Зотова. М., 2013. – 543 с.

19. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. Учеб. пособие под ред. Шеремета К.Ф. - М., 1998. – 91 с.

20. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2012. – 281 с.

21. Плесовских В.Д. Правовые и научные проблемы порядка управления в России: Монография. - Тюмень, ТГУ, 2010. 160 с.

22. Россинский Б.В. О законодательной дефиниции государственной службы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Новая правовая культура, 2013. 461.с.

23. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. М.: Юристъ 2013. – 321 с.

Диссертации и авторефераты диссертаций

24. Ануфриев В.Н. Система органов государственной власти и местное самоуправление в областях субъектах Российской Федерации. Автореф. дис. канд. юрид. наук. - М., 1999.

25. Бялкина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении: концепция, практика и проблемы развития: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Саратов, 1995.

26. Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект): Автореф. дис. .д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998.

27. Головкин Н.Н. Реформа местного самоуправления в процессе модернизации российского общества: тенденции и проблемы. Автореф. дис. канд. полит, наук. Орел, 1999.

28. Головко Е.А. Социолого-правовые основы местного самоуправления и некоторые проблемы его реализации. Автореф. дис. канд. социолог, наук. М., 1999.

29. Голубев В.Ю. Правовое регулирование местного самоуправления: теория и практика. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1999.

30. Наймушина С.Г. Конституционно-правовые основы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1999. 169.

31. Крузе Ю.Л. Проблемы теории муниципального права: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1997.

32. Парадиз А.Л. Местное самоуправление в политической системе общества, дисс. канд. политол. наук. Саратов, 1994.

33. Туманова Н.Л. Местное самоуправление: проблемы реализации муниципального права. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1996.

34. Фабричный С.Ю. Субъект Федерации и местное самоуправление: Правовое регулирование финансово-экономических взаимоотношений: на опыте Новгородской области Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1998.

35. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: Автореф. дис. .д-ра юрид. наук. М., 1994.

36. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1997.

Периодические издания

37. Буравлев, Ю.М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России // Государство и право. 2013. -№7.-С. 10- 18.

38. Ванеев О.Н., Княгинин К.Н. Устав муниципального образования: некоторые вопросы теории и практики // Российский юридический журнал. - 1998.- №3 (19). С. 76-79.

39. Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное //Конституционное и муниципальное право. 2013. - № 3. С. 87-92.

40. Костюков А.Н. Юридические факты в муниципальном праве. // Журнал российского права. — 2013. № 4. С. 13-18.

41. Куракин А.В. Государственным служащим необходим кодекс поведения, или Концепция реформирования государственной службы - антикоррупционная направленность // Закон и право. 2013. - № 8. С. 76-79.

42. Лютцер В.Л. Муниципальная служба // Законодательство. 1998.- № 1. С. 87-92.

43. Миронова Н. Местное самоуправление сегодня и завтра // Выборы. 2011.-№ 1. С. 75-79.

44. Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2012. - №10. С. 54-59.

45. Миронова Н. Местное самоуправление сегодня и завтра // Выборы-2011. № 1. С. 77-80.

46. Розенбаум Ю.А. Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского федеративного государства // Государство и право. 1999.-№4. С. 45-49.

47. Романов А.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации как предмет законодательного регулирования. // Российский юридический журнал. 2011. - № 3. С. 65-69.

48. Самохвалов В. Местное самоуправление: законодательное регулирование и практика // Российская юстиция. 2010. - №6. С. 54-57.

49. Соловьев С.Г. Должностное лицо местного самоуправления: вопросы теории и практики. // Журнал российского права. - 2014. № 8. С. 65-70.

50. Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации// Муниципальная служба. № 4. - 1998. С. 32-37.