

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

государственно - правовой

(направленность (профиль)/специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

На тему Правовой статус муниципальных служащих: теория и практика

Студент

С.М. Семенычев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

В.В. Романова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н, доцент Н.В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

Аннотация

Актуальность темы. Проведение широких демократических реформ в России предполагает развитие системы местного самоуправления, что обуславливает повышенный интерес к ее важнейшей составляющей - муниципальной службе, основу которой составляет муниципальный служащий.

В настоящий период много внимание уделяется вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования статуса муниципальных служащих, повышению их ответственности за ненадлежащее выполнение или невыполнение возложенных на него обязанностей и расширению гарантий реализации их прав. Ведь от того насколько добросовестно и профессионально будут осуществлять свои полномочия муниципальные служащие во многом зависит работа муниципальных органов. Повышенная их ответственность, борьба с правонарушениями в области муниципальной службы позволяет реализовывать задачи по укреплению законности и правопорядка в целом в стране.

Объектом настоящей работы являются нормы действующего законодательства, регулирующие правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации, материалы судебной практики.

Предмет исследования составляют понятие муниципального служащего, сущность правового статуса и условия привлечения муниципальных служащих к ответственности, правила поступления на службу и прекращения её.

Целью выпускной квалификационной работы является исследования правового статуса муниципального служащего.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

- дать общую характеристику понятий «муниципальная служба» и «муниципальный служащий»;

- изучить историю становления и развития системы муниципальных органов в России и статуса;
- проанализировать законодательство зарубежных стран о правовых основах статуса муниципального служащего;
- дать понятие и раскрыть сущность правового статуса муниципального служащего в нашей стране;
- исследовать аспекты правовой ответственности муниципального служащего;
- проанализировать порядок поступления на муниципальную службу и прекращения ее.

Структура работы обусловлена поставленными задачами и целью и состоит из введения, трёх глав, состоящих из десяти параграфов, заключения и списка используемых источников.

Содержание

Введение.....	5
1 Становление и развитие института муниципальных служащих в России.....	9
1.1 Понятие муниципальной службы и муниципальных служащих.....	9
1.2 Правовое регулирование статуса лиц, осуществлявших местную власть в России в дореволюционный период.....	13
1.3 Правовая основа статуса муниципального служащего в зарубежных странах.....	19
2 Правовой статус муниципальных служащих по действующему законодательству Российской Федерации.....	31
2.1 Права и обязанности муниципального служащего.....	31
2.2 Ограничения и запреты для муниципального служащего.....	39
2.3 Гарантии муниципальному служащему.....	42
2.4 Ответственность муниципального служащего.....	47
3 Поступление на муниципальную службу и её прохождение.....	51
3.1 Поступление на муниципальную службу.....	51
3.2 Аттестация муниципального служащего.....	59
3.3 Прекращение муниципальной службы.....	62
Заключение.....	65

Список используемой литературы.....	68
-------------------------------------	----

Введение

Актуальность темы. Проведение широких демократических реформ в России предполагает развитие системы местного самоуправления, что обуславливает повышенный интерес к ее важнейшей составляющей - муниципальной службе, основу которой составляет муниципальный служащий.

В настоящий период много внимание уделяется вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования статуса муниципальных служащих, повышению их ответственности за ненадлежащее выполнение или невыполнение возложенных на него обязанностей и расширению гарантий реализации их прав. Ведь от того насколько добросовестно и профессионально будут осуществлять свои полномочия муниципальные служащие во многом зависит работа муниципальных органов. Повышенная их ответственность, борьба с правонарушениями в области муниципальной службы позволяет реализовывать задачи по укреплению законности и правопорядка в целом в стране.

В научной литературе правовому статусу муниципальных служащих уделяется определенное внимание. Такие ученые-правоведы как Москалев А.В.¹, Братановский С.Н.², Осиночкина Е.В.³, Муравченко В.Б.⁴, Козбаненко В.А.⁵,⁵ Михнева С.В.⁶,⁶ Миронов В.П.⁷⁷ и другие. Не смотря на множество

¹ Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник пермского университета. - 2012. - № 2(16). - С. 64 – 70.

² Братановский С.Н. Принципы организации и функционирования муниципальной службы // Гражданин и право. - 2011. - № 5. - С. 3 - 6

³ Осиночкина Е.В. Правовой статус муниципального служащего: становление, понятие и механизм реализации : диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. - Казань, 2006. – 225 с

⁴ Муравченко В.Б. Правовое регулирование труда муниципальных служащих // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – 2015. – № 2 (14). – С. 52 - 60

⁵ Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. - 2003. - № 1. - С. 13 – 24.

⁶ Михнева С.В. Правовой статус муниципального служащего в России (Нижевоолжский регион): Дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2003. – 223 с.

работ по теме муниципальной службы вопросы правового статуса муниципального служащего до настоящего времени не получили достаточно полного и всестороннего освещения. В различных работах рассматриваемая тема изучается в свете исследования отдельных аспектов. Это еще раз подчеркивает актуальность избранной темы.

Объектом настоящей работы являются нормы действующего законодательства, регулирующие правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации, материалы судебной практики.

Предмет исследования составляют понятие муниципального служащего, сущность правового статуса и условия привлечения муниципальных служащих к ответственности, правила поступления на службу и прекращения её.

Целью выпускной квалификационной работы является исследования правового статуса муниципального служащего.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

- дать общую характеристику понятий «муниципальная служба» и «муниципальный служащий»;
- изучить историю становления и развития системы муниципальных органов в России и статуса;
- проанализировать законодательство зарубежных стран о правовых основах статуса муниципального служащего;
- дать понятие и раскрыть сущность правового статуса муниципального служащего в нашей стране;
- исследовать аспекты правовой ответственности муниципального служащего;
- проанализировать порядок поступления на муниципальную службу и прекращения ее.

⁷ Миронов В.П. Местное самоуправление как форма публичной власти // Чиновник. - 2010. - № 5. – С. 21 – 23.

Теоретическая основа работы представлена аналитическими научными материалами, учебной литературой, посвященной характеристике правового статуса муниципального служащего.

Методологической основой работы стали современные общенаучные, а также специальные, частно-научные методы познания: системный, сравнительно - правовой, формально-юридический. Исследование велось с позиции связи теории и практики, истории и современности, на основе диалектикоматериалистического метода.

Практическая значимость исследования. Выводы по результатам проведенного исследования могут быть полезны при преподавании по дисциплинам «административное право», «муниципальное право», а равно в процессе подготовки методических рекомендаций и учебных пособий, повышения квалификации действующих сотрудников органов местного самоуправления и т.д.

Структура работы обусловлена поставленными задачами и целью и состоит из введения, трёх глав, состоящих из десяти параграфов, заключения и списка используемых источников. Во введении работы обосновывается актуальность темы исследования, определены степень ее разработанности, объект, предмет, цель и задачи исследования, методологическая база. В первой главе раскрывается история становления и развития института муниципальных служащих в России, проводится анализ правовой основы статуса муниципального служащего по законодательству зарубежных стран. Во второй главе раскрывается правовой статус муниципального служащего по действующему законодательству Российской Федерации, рассматриваются вопросы ответственности муниципальных служащих. Третья глава посвящена изучению порядка поступления, прохождения и прекращения муниципальной службы в России. В заключении делаются выводы по результатам проведенного исследования и выносятся предложения.

1 Становление и развитие института муниципальных служащих в России

1.1. Понятие муниципальной службы и муниципальных служащих

Понятие «муниципальная служба» было введено в законодательство лишь после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., закрепившей основы местного самоуправления. До принятия действующей Конституции Российской Федерации термин «муниципальная служба» в законодательстве не использовался⁸.

Впервые понятие муниципальной службы прозвучало в декабре 1997 года в проекте федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Во второй статье принятого 8 января 1998 г. Федерального закона № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» муниципальная служба понималась как «профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной»⁹.

С 1 июня 2007 года указанный правовой акт утратил силу, его заменил Федеральный закон от 02.03.2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹⁰, в статье 2 которого дано более расширенное понятие муниципальной службы. Муниципальная служба трактуется как профессиональная деятельность граждан, осуществляемая на должностях, относящихся к муниципальным, и замещаемая посредством заключения трудового договора (или контракта). На стороне работодателя (нанимателя) муниципального служащего выступает муниципальное образование в лице

⁸ Немчинов А.А. Муниципальная служба: Справочное пособие / А.А. Немчинов, А.М. Володин. М., 2002. С. 19

⁹ Федеральный закон от 08.01.1998г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 2. - ст. 224

¹⁰Федеральный закон от 02.03.2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. № 10. - ст. 1152

представителя. В качестве последнего может выступать глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, иное уполномоченное лицо на выполнение обязанностей представителя нанимателя¹¹.

В настоящее время в юридической литературе муниципальная служба рассматривается как сложный социально-правовой институт, обладающий специфическими свойствами и признаками, присущими службе вообще. Так, профессор В.И. Фадеев в качестве признаков муниципальной службы называет следующие: - учреждение и функционирование в сфере публичной власти, - специфичность задач в сфере обеспечения полномочиями местного самоуправления, - преемственность с государственной службой¹².

Качественными категориями, характеризующие муниципальную службу можно назвать следующие: - муниципальная служба формируется и реализуется в установленных для нее организационных структурах – орган местного самоуправления; - цели и задачи муниципальной службы схожи с задачами государственной службы: соблюдение прав и свобод человека и гражданина, исполнение законов, правовых актов государственных органов и должностных лиц, исполнение других полномочий муниципальной службы.

С точки зрения социального аспекта, муниципальная служба характеризуется как прямое продолжение государственной службы, однако реализуется исключительно в рамках муниципального образования, в котором функционирует орган местного самоуправления.

При этом орган местного самоуправления ставит перед муниципальной службой особые задачи: самостоятельное решение вопросов местного значения, защита прав и интересов самого муниципального образования;

¹¹ Федеральный закон от 02.03.2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. № 10. - ст. 1152

¹² Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации. - М.: РАН ИНИОН, 2000. - 108 с

- установление требований к должностям, статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой в соответствии с уставом муниципального образования;
- основная задача муниципальной службы состоит в формировании квалифицированного кадрового состава органов местного самоуправления;
- принципы муниципальной службы.

Муниципальную службу можно охарактеризовать как систему правовых предписаний, направленных на регулирование объема прав и обязанностей, ограничений и запретов, стимулирование ответственности служащих, а равно порядок возникновения и прекращения служебных полномочий.

Тем не менее, муниципальную службу не следует отождествлять с государственной службой, хотя разграничить указанные понятия достаточно сложно. Это обусловлено тем, что задачи муниципальной службы качественно не отличаются от задач государственной службы, разграничение базируется на уровне задач (федеральный, региональный, местное самоуправление). Цель любой службы состоит в улучшении благосостояния общества, удовлетворение общественных интересов.

Муниципальную службу как юридическую категорию следует рассматривать с объективной и субъективной сторон. С точки зрения объективного подхода, муниципальная служба понимается как совокупность правовых норм, направленных на регулирование общественных отношений, связанных с назначением на должность, прохождением службы, прекращением службы и пр. С точки зрения объективного подхода муниципальная служба рассматривается в качестве комплексного правового института. С субъективной точки зрения муниципальная деятельность представляет собой профессиональную деятельность лица, занимающего оплачиваемую невыборную должность в органе местного самоуправления,

реализующие принадлежащие муниципальному образованию права и обязанности¹³.

Задачи, стоящие перед муниципальной службой, реализуются в рамках профессиональной деятельности служащих, в непосредственной деятельности которых находится реализация задач и функций органов местного самоуправления. Местное самоуправление как форма публичной власти предполагает наличие в системе организации чиновников и служащих, в компетенцию которых входит решение вопросов местного значения.

Понятие «муниципальный служащий» длительное время отсутствовало как в литературе, так и в законодательстве. В настоящее время в законодательстве и научной литературе дается определение муниципальных служащих.

Муниципальный служащий определяется как совершеннолетний гражданин Российской Федерации, выполняющий обязанности по должности муниципальной службы за определенное вознаграждение.

В статье 6 закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» дано понятие должности муниципальной службы – «должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии

¹³ Шугрина Е.С. Муниципальное право. - М., 2013. – С. 233

муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации»¹⁴.

Муниципальный служащий имеет права, обязанности и несет ответственность. Муниципальным служащим присваиваются разряды по результатам прохождения квалифицированных экзаменов. Деятельность муниципального служащего направлена на обеспечение защиты и соблюдение законных прав и интересов граждан, своевременное рассмотрение обращений граждан и т.д.

К муниципальным служащим не относятся работники муниципальных учреждений и предприятий, поскольку подобные организации не входят в систему органов местного самоуправления. Правовое положение муниципального служащего представлено совокупностью прав, которым корреспондируются обязанности с ограничениями и запретами на муниципальной службе.

1.2 Правовое регулирование статуса лиц, осуществлявших местную власть в России в дореволюционный период

В дореволюционной России появились и развивались органы, осуществляющие власть на местах. В 30-х годах XVI века в России создаются губные учреждения, первоначально действующие наряду с наместниками. Основное назначение выборных губных учреждений состояло в преследовании разбойников и осуществлении правосудия над ними. В частности, такие учреждения рассматривали дела о воровстве (татьбе), в их компетенции было управление тюрьмами, регистрация приезжих людей. Указанные учреждения носили всесословный характер, поскольку в их состав входили помещики, служилые люди, крестьяне. Выборы

¹⁴ Федеральный закон от 02.03.2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. № 10. - ст. 1152

организовывались на всеуездном съезде, на котором избирали из дворян и детей бояр губного старосту и голову. После чего избранное лицо направлялось в Москву для получения подтверждения своей должности и наказа. При губном старосте работу вели десятские и лучшие люди, позднее которые были заменены целовальниками в количестве до четырех человек. Помимо губного старосты и головы, избирался также губной дьяк, все вместе составляющие одно учреждение – губную избу.

В 1555 году в России появляются земские учреждения. Юрисдикция земских органов ограничивалась границами волости. Земскую власть представляли земские старосты, дьяки и лучшие люди (целовальники, они же земские судьи). Земская власть распространялась на все отрасли жизнедеятельности населения – полицию, финансовое и экономическое состояние, судебную власть. В городах действовали земские избы, возглавляемые земскими бурмистрами, юрисдикция которых распространялась на все свободное недворянское население.

Позднее, в 20-х годах XVIII века земские избы были заменены магистратами (выборный сословно-общинный орган городского самоуправления). Магистраты ведали делами полиции, суда, народного образования, собирали подати. Отметим, что судебная ветвь была отделена от администрации, в производство суда непозволительно было вмешиваться губернаторам и воеводам, хотя они могли наложить протест на исполнение решения суда.

Отметим, что период правления Петра I знаменуется вмешательством власти в быт народа, при этом предпринимаются активные попытки развивать систему местных обществ.

При преемниках Петра I были ликвидированы магистраты, власть на местах осуществлялась губернаторами и воеводами.

В последней четверти XVIII века, при Екатерине II, закладываются основы местного самоуправления, которые просуществуют до появления

земских учреждений в 1864 году¹⁵. Основы местного самоуправления того времени определены были в Учреждении о губерниях (1775 г.), жалованной Грамоте дворянства (1785 г.), Грамоте на права и выгоды городов (1785 г.).

Система местного самоуправления непосредственно была связана с сословным строем. Екатерина II стремилась создать сословные общества, предоставив сословиям права по внутреннему управлению своих обществ, а также возложив на них выполнение задач местного самоуправления. Сословные общества были вправе замещать по выбору должности губернской, городской и уездной администрации и суда, причем в значительном количестве. Для управления сословными делами была введена должность предводителя губернского и уездного дворянства.

Губернии возглавлял генерал-губернатор, осуществляющий достаточно широкие полномочия по надзору за местным управлением и судом. В городах кроме магистратов, за которыми были закреплены функции судебного органа, созданы были общая городская дума и исполнительный орган – шестигласная дума. Общая городская дума была выборной и в ее состав входили от каждого из шести разрядов городских обывателей. Шестигласная дума избиралась общей городской думой. При этом многие сферы городского управления были сосредоточены в руках городничего и полицмейстера. В уездах дворянство избирало земского исправника или капитана, который руководил нижним земским судом в составе двух избираемых заседателей.

Однако указанная система далека от представления современного местного самоуправления. Тем не менее, принцип выборности органов выступает крайне значимым, поскольку если не гарантирует, то создает условия для того, чтобы гарантировать независимость выборных органов к вышестоящим органам управления населением. Отметим, например, что

¹⁵ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. - Ростов-на-Дону: Феникс, 1995. - 640 с.; Кизеветтер АА. Местное самоуправление в России IX--XIX ст. Исторический очерк. - Пг., 1917. С. 47- 91

земский капитан-исправник не был наделен никакой самостоятельностью и независимостью по отношению к губернским чиновникам.

Реформы Александра II (земская, 1864г. и городская, 1870г.) были направлены на децентрализацию управления и развитие местного самоуправления в России. М.М. Ковалевский, известный дореволюционный юрист и социолог, указывал, что проводимые реформы явились опорной точкой во внутреннем развитии российского государства. Толчком к проведению реформ было отмена крепостного права, что потребовало принятие незамедлительных решений относительно социального, административного, судебного устройства общества, а также изменений в области образования и культуры.

В 1864 году был подписан указ, которым создавались специальные земские учреждения. Поэтому же образцу позднее была проведена городская реформа. С 1 января 1864 года были созданы выборные земские собрания (губернские и уездные) и избираемые ими земские управы. Земские управы выступали исполнительным органом. При этом их создание не было нововведением. Впервые проект проводимых реформ разрабатывался по поручению Александра I Сперанским М.М. Основной целью указанной реформы являлось расширение полномочий местных органов власти. Согласно предложений Сперанского М.М. предлагалось выделение трех ступеней властных органов: губернских органов, уездных органов и волостных органов. Предполагалось, что каждый уровень власти будет представлен Думой, с оговоркой, что частновладельческие крестьяне до выборов не допускались.

Указанный проект не был реализован в период его разработки, но нашел отражение в содержании реформ Александра II. В результате указанных реформ земские управы получили большие полномочия, и занимали большое место в системе местного самоуправления. Несмотря на то, что в результате реформ появилась избирательная система, к выборам население допускалось только при выборе уездных собраний, хотя на местах

создавались и иные местные органы, например: губернские и уездные собрания, которые и выбирали управы. Избирательное право того времени ограничивалось имущественным цензом. Для участия в выборах необходимо было иметь в собственности от двухсот десятин, либо имущества на 15 тысяч рублей, либо уровень дохода, определенный государством. В отношении городских избирателей устанавливались иные критерии: доход от шести тысяч рублей, либо быть владельцем торгового или промышленного предприятия. Крестьянские выборы состояли из двух уровней – сельское общество и волость, причем основными избирателями являлись крупные землевладельцы либо буржуазия, поэтому основное население в выборах участие не принимало. Активную позицию в местном самоуправлении занимало дворянство.

Юрисдикция местной власти была ограничена решением местных задач (пути сообщения, больницы, народное просвещение, развитие сельского хозяйства). Деятельность органов местной власти координировалась и контролировалась со стороны центральных органов власти. Например, часть должностей местной власти назначались губернатором или органами центральной власти, например, министр внутренних дел назначал председателя земской управы. В местных органах отсутствовали охранительные органы, существовали только полиция (которая являлась центральным органом), и администрации. Таким образом местные органы были полностью зависимы от центральных.

Губернское земское собрание состояло из гласных, которые в свою очередь избирались уездными земскими собраниями, сроком на три года в сроки, установленные министром внутренних дел. Служебное преимущество и содержание не предполагалось. Земское собрание могло разрешить вопрос о служебном содержании председателя и членов земских управ. Основные задачи, разрешаемые земскими органами самоуправления: ведение имущества, капитала, сборов; устройство и содержание зданий, сооружений, путей сообщения за счет земств; обеспечение народным продовольствием,

управление земскими благотворительными учреждениями, попечение в строительстве церквей, снижение нищенства, развитие местной торговли и промышленности; участие в попечении о народном образовании и здравоохранении; исполнение потребностей воинского и гражданского управления и т.д.

Земские учреждения были вправе приобретать и отчуждать имущество, заключать договоры, выступать в качестве истца и ответчика по имущественным делам земства. Проведение городской реформы в 1870 году в соответствии с Городовым положением от 16 июня, основывалось на тех же принципах земского самоуправления.

Отметим, что попытки применения к городам начал самоуправления уже были предприняты Петром I путем выделения городов в особые единицы управления. По сути, городские учреждения были ликвидированы Екатериной II, которая Жалованной грамотой от 21 апреля 1785 году заново создала городское самоуправление.

С точки зрения полицейского управления города были выделены из уездов, возглавлял полицейский орган городничий. Однако и такая система местного самоуправления не обеспечила самостоятельность по отношению к центральной администрации. В 1862 году отменяется разделение в полицейском отношении – города были подчинены уездным исправникам. Крупные города были подчинены полицмейстерам.

В результате городской реформы учреждены городская дума и городская управа. Земские и городские органы самоуправления не подчинялись местной администрации, но контроль за их деятельностью осуществлялся со стороны министра внутренних дел и губернаторов (должности губернаторов были в Одессе, Петербурге и ряде других городов).

Суммируя изложенное, отметим, что важнейшим шагом в части преобразований в деятельности Александра II стало создание местного самоуправления. Земские управы выступали основной исполнительной ячейкой власти, так как занимались вопросами местных нужд. Земские

управы избирались на три года, состояли из председателя и членов (около трех человек).

Проводимые реформы местного самоуправления имели свои недостатки относительно разработанного плана М.М.Сперанского в начале столетия, который предусмотрел создание целой выборной системы – от мелкой общественной единицы, волостной думы до общероссийского органа (государственной думы), в избрании которой предполагалось участие почти всех слоев населения.

В соответствии с реформой, проводимой в 1864 году, губернские и уездные земские управы наряду с собраниями выступали единственными выборными органами без фундамента, волостного уровня и всероссийской дум. Однако проведенная реформа поспособствовала активизации общественной деятельности интеллигенции – многие талантливые врачи, учителя, инженеры направлялись в деревню работать и способствовали тем самым экономическому, культурному и социальному развитию. Существовало две системы управления: государственное управление и земское, городское самоуправление.

При разработке реформ 1864 г. и 1870 г. разработчики находились под влиянием общественной хозяйственной теории самоуправления, поэтому земские учреждения, по сути, были направлены на решение вопросов местного быта.

1.3 Правовая основа статуса муниципальных служащих в зарубежных странах

Рассматривая опыт отдельных стран в области организации и правового регулирования муниципальной службы можно выделить ряд особенно прогрессивных черт, способствующих развитию муниципальной службы в этих странах.

Как правило, местное самоуправление зарубежных стран представлено двумя элементами: исполнительным и выборным. Выборными органами являются муниципальное собрание, дума, совет. Исполнительные органы могут быть как единоличными (например, бургомистр в Германии, мэр во Франции); так и коллегиальными (например, джунт в Италии, магистрат в ФРГ и т.д.).

Основным отличием исполнительного органа от выборного является то, что первый действует на постоянной основе, а вторые собираются с установленной периодичностью. Например, представительным выборным органом местного самоуправления в США и Великобритании выступает совет графства. Кроме этого, в качестве такового могут быть муниципальный совет, коммунальный совет, генеральный совет. Зачастую используется термин «муниципалитет», обозначающий как территорию, так и орган.

Представительные органы, как правило, избираются гражданами путем прямого голосования по мажоритарной системе (индивидуальное голосование за конкретного депутата местного органа). Избираются члены местного самоуправления по избирательным округам, которые могут быть одномандатными и многомандатными.

Срок полномочий избираемых депутатов в основном составляет от 1 до 6 лет. При длительном осуществлении своих функций возможно частичное обновление представительного органа муниципалитета. Например, во Франции генеральные советы обновляются каждые три года на половину состава. Чаще всего представительные органы бывают однопалатными, но встречаются и двухпалатные (как в парламенте). Так, муниципальное собрание Нью-Йорка состоит из двух палат. Работа выборных органов построена путем проведения сессий, периодичность которых может быть 1-2 раза в месяц или один раз в неделю. Чем выше уровень представительного органа, тем реже он проводит собрания. Например, совет графства в Англии и Уэльсе созывается раз в квартал, то есть не более 4-х раз в году, генеральный совет во Франции собирается дважды в год (каждые полгода). На сессиях

представительные органы принимают важнейшие решения в пределах своей компетенции.

К основным вопросам (задачам органов местного самоуправления относятся принятие местного бюджета и распределение его в зависимости от существующих проблем муниципалитета, реализации бытовых нужд населения. Исполнение принятых актов возложено на коллегиальные и единоличные исполнительные органы. Единоличным органом выступает должностное лицо (мэр, бургомистр), избираемое населением или назначаемое главой государства (Бельгия, Голландия). Функции мэра и бургомистра различаются, так в одних странах должностное лицо выполняет функции исполнительно-распорядительного представителя власти, в других - председатель коллегии, состав которой избирается депутатами местного органа власти.

В некоторых странах совет нанимает профессионального управленца, менеджера, который в действительности руководит местными делами. В таком случае роль мэра и бургомистра состоит в приветствии делегаций, присутствии на различных публичных мероприятиях. Например, в США заключается контракт с советом - менеджером. Под менеджером понимается лицо, на профессиональной основе выполняющее функции управленца на основании заключенного контракта, деятельность которого финансируется за счет средств муниципального бюджета. Подобного рода управление муниципалитетом встречается в землях Северного Рейн-Вестфалия Германии¹⁶.1 Отметим, что муниципальные органы (собрания, советы) создают постоянные или временные комиссии, выделяемые по отраслевому признаку (например, комиссия по делам просвещения, культуры, охраны окружающей среды и пр.).

Члены таких комиссий относятся к муниципальным служащим и выполняют отдельные поручения местного представительного органа. В

¹⁶ Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. - М.: МГИМО-Университет, 2004. - С. 32

некоторых зарубежных странах такие комиссии помимо совещательных и консультативных функций наделяются распорядительными правами. Органы местного самоуправления вправе принимать нормативные акты по вопросам своего ведения. В свою очередь принимаемые акты могут быть обжалованы, в том числе в судебном порядке. Такие дела могут быть подсудны обычному суду или специально административно юстиции (в странах, где созданы административные суды).

Опыт организации и правового регулирования муниципальной службы можно показать на примере функционирования муниципальной службы двух стран Европы Германии и Великобритании. Основной Закон ФРГ содержит принципиальное положение (ст. 33, абз. 4) об организации службы, в соответствии с которым осуществление властных полномочий должно производиться на постоянной основе. Из этого следует, что, как правило, осуществление публично-властных полномочий должно поручаться официальным должностным лицам, состоящим на службе в публично-правовой корпорации.

На федеральном уровне в Германии приняты законы: «Федеральный закон об окладах», «Федеральные основы законодательства о чиновниках» и др. На уровне земель существуют нормативные положения о продвижении по муниципальной службе. В муниципальных образованиях основным органом, устанавливающим правила для муниципальных чиновников, является представительный орган немецкой общины. Правовой статус чиновников определяется в Германии федеральными и земельными законами, устанавливающими должностной оклад. Вопросы занятости рабочих и служащих регулируются федеральными тарифными соглашениями. Коммуны, как члены местных союзов работодателей, обязаны соблюдать эти соглашения.

На муниципальной службе в органах местного самоуправления Германии находятся выборные чиновники и чиновники, поступившие на службу по контракту. Причем выборные чиновники могут быть штатными

профессиональными чиновниками, работающими определенный срок, или внештатными, что зависит от типа организации общины. Так, например, выборный бургомистр может быть как штатным работником, так и внештатным сотрудником. Внештатных чиновников так же называют почетными. Почетные чиновники наряду с исполнением своих публично-правовых обязанностей в соответствии с внештатной должностью могут заниматься в полном объеме другой деятельностью.

Выборные чиновники, включенные в штат на время исполнения своих полномочий, как и чиновники, принятые на службу по контракту, не могут заниматься другой деятельностью. В этом случае почетные чиновники могут получать денежную компенсацию в виде «почетного оклада». Между штатными и почетными чиновниками существуют так же различия в пенсионном обеспечении. Чиновник, временно включенный в штаты, получает государственную пенсию, также как и чиновник, пожизненно принятый на службу.

В соответствии со ст. 19 «Положение об общинах вольного государства Бавария» «Почетная деятельность (деятельность на общественных началах)» «Положения об общинах вольного государства Бавария» граждане общины, избираемые на должности в общине, обязаны занимать эти почетные должности и посты»). Причем, необходимо отметить, что термин «общественный», например, никак не связан с безвозмездным трудом. Под этим термином понимается деятельность, направленная не на решение частных, личных, семейных интересов, а деятельность, направленная на реализацию, защиту интересов групп населения, общественных союзов и объединений, партий и т. д.

В Германии лица занимающие выборные должности, осуществляют общественные обязанности, что понимается не как безвозмездная, «бесплатная» деятельность, а как деятельность, осуществляемая наряду с основной работой, службой на постоянной основе, направленной на удовлетворение сугубо личных, индивидуальных потребностей и интересов

конкретных лиц. Гражданин может отказаться от выборной должности в оговоренных случаях: в связи с достижением возраста, некоторых профессиональных, семейных обстоятельств, состояния здоровья.

В земле Баден-Вюртемберг, согласно параграфу 16 «Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг» в число оснований отказа от общественной обязанности в этой земле также входит такое основание, как исполнение в течение десяти лет почетной обязанности в муниципальном или поселковом совете. Важно, что общинный совет принимает решение о степени важности причины, на основании которой гражданин прекращает исполнение почетных обязанностей. За необоснованный отказ от исполнения почетных обязанностей общинный совет может наложить штраф в размере 500 марок (в земле Баден-Вюртемберг – 1000 марок).

Приведенные выше правила распространяются на все выборные должности за исключением бургомистра. Для бургомистра применяются особые процедуры. В параграфе 15 «Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг» содержится более подробное положение об обязанности граждан работать в общине на общественных началах. К работе на общественных началах приравнивается работа на выборных должностях в муниципальном или поселковом совете, другая деятельность в общине на общественных началах, привлечение к сотрудничеству на общественных началах. Муниципальный совет поручает гражданам работу на общественных началах. В «Положении об общинах земли Баден-Вюртемберг» в отличие от «Положения об общинах земли Бавария» не используется термин «почетная должность» для обозначения выборной должности, однако, анализ его текста показывает, что определения «общественный» и «почетный» имеют одно и то же значение и употребляются в отношении выборных должностных лиц, а также лиц, привлекаемых муниципальным советом для исполнения тех или иных обязанностей, на не освобожденной основе.

Согласно статье 20 а «Положения об общинах земли Бавария» граждане, занимающие почетные должности, имеют право на соответствующее вознаграждение, устанавливаемое в уставе общины. Законодательство Земли Бавария устанавливает запрет на отказ от права на вознаграждение, данное право не подлежит и передаче другим лицам. Кроме того, помимо вознаграждения, в соответствии с уставом граждане, занимающие почетную должность, получают компенсацию за исполнение своих обязанностей, – участие в заседаниях, совещаниях и других мероприятиях. Им компенсируется: понесенная и документально подтвержденная потеря в заработке, потеря времени в соответствии с установленной ставкой и др. Подобная норма содержится и в параграфе 19 «Вознаграждение за исполнение работы на общественных началах» «Положения об общинах земли БаденВюртемберг».

В соответствии со ст. 40 «Положения об общинах земли Бавария» в общинах, насчитывающих более 10 тыс. жителей, общинный совет может избрать профессиональных членов общинного совета). Согласно, норме закрепленной в ст. 42 того же Положения каждой общине для обеспечения административных функций предписывается принимать на работу специально подготовленный персонал. Персонал является категорией муниципальных служащих и состоит из муниципальных чиновников, служащих и рабочих, осуществляющих свои служебные обязанности на штатной профессиональной основе.

Статья 43 данного документа закрепляет компетенцию общинного совета по вопросам прохождения службы чиновниками. Так, в компетенцию общинного совета входит назначение чиновников, повышение их в должности, увольнение или перевод на другую работу, увольнение на пенсию. Указанные Положения об общинах Баварии, и Баден-Вюртемберга в статье 49 и параграфе 18 соответственно содержат оговорки о возможных ограничениях статуса члена общинного совета связанных с личной заинтересованностью лица замещающего данную должность. Содержание

статьи и параграфа сводится к следующему правилу. Член общинного совета не может участвовать в совещании и голосовании, если:

- 1) решение может принести выгоду и причинить ущерб ему самому;
- 2) его супругу, родственнику или лицам, находящимся в родстве;
- 3) физическому или юридическому лицу.

Решение о наличии или отсутствии такой заинтересованности принимает общинный совет. Решение может быть признано недействительным в случае, если оно было принято при участии члена общинного совета, имеющего личную заинтересованность в данном вопросе. В отличие от общин коммуны, как низовые органы местного самоуправления имеют право принимать на службу чиновников, служащих и рабочих для выполнения соответствующих полномочий, повышать их в должности и увольнять. Прием сотрудников осуществляется в рамках штатного расписания (приложение к бюджетному плану) и поэтому находится в компетенции органа представительной власти коммуны. Органы местного самоуправления, как правило, сами обучают чиновников и служащих. Обучение происходит в специальных учебных заведениях и во время практической работы. Кадровая политика приобретает на современном этапе приоритетное значение для местного самоуправления: в крупных городах в коммунальной администрации работают представители более чем ста профессий.

Законодательством ФРГ не предусмотрено ограничений для работы выборных лиц на освобожденной основе в представительных органах местного самоуправления.

Муниципальная служба Великобритании. На сегодняшний день муниципальная организация Великобритании отличается значительным своеобразием.

Обращаясь к опыту Великобритании, в первую очередь, необходимо отметить, что в этой стране была упразднена должность мэра как независимого должностного лица (за исключением муниципального

управления Сити). Представительские функции осуществляет председатель муниципального совета, он же организует работу представительного органа, его постоянных комиссий, других форм деятельности муниципальных советников, поддерживает связь с общественностью, контролирует с помощью постоянных комиссий деятельность исполнительного муниципального аппарата, поддерживает связь с главой муниципального управления и его командой. Все они, в том числе и глава исполнительной власти, являются наемными работниками муниципального совета, составляют штаб муниципальной службы.

В Великобритании нет стандартной организации управленческих служб. Каждый местный орган вправе создавать собственную внутреннюю структуру. На практике традиционными стали такие отделы, как секретариат (или юридический отдел), отдел кадров, финансовый отдел, отдел здравоохранения и охраны окружающей среды и др.

Правовое регулирование муниципальной службы осуществляется совместно муниципалитетами и органами более высокого звена управления. Формирование кадров аппарата местного управления, регулирование правового положения муниципальных чиновников охватывается понятием «муниципальная служба». Чиновники, работающие в аппарате местного органа, являются не государственными служащими, а служащими совета, который их назначил.

В советах создаются специальные комитеты по вопросам кадров, которые разрабатывают схемы классификации служащих, схемы должностных окладов, правила отбора кандидатур, рассматривают трудовые конфликты и др. Как правило, орган местного управления имеет право назначать таких чиновников, какие ему представляются необходимыми. Однако законодательством может устанавливаться перечень чиновников, которые в обязательном порядке должны быть назначены: например, чиновник по вопросам образования, инспектор-специалист в области мер и весов и др.

Муниципальные служащие работают на контрактной основе. Условия труда и оплаты труда вырабатываются Национальным объединенным советом и другими сходными с ним органами, в состав которых входят представители органов местного управления и чиновники. Муниципалитеты вправе, но не обязаны принимать к исполнению рекомендации этих органов.

Среди категорий муниципальных служащих следует особо назвать главного администратора. Важность этой фигуры в аппарате местного совета объясняется следующим: как мы уже отмечали, практически все вопросы местной жизни предварительно или окончательно решаются в комитетах, в деятельности которых активно участвуют чиновники, занимающиеся выработкой общей политики.

Множественность комитетов совета и различных отделов наряду с отсутствием единоличного или коллегиального главы исполнительного аппарата придают особую важность координации работы всех структурных подразделений местного органа. Эту функцию (наряду с другими) и осуществляет главный администратор, фактически выступая как глава аппарата чиновников.

Британский опыт привлекает своеобразными подходами к реформированию службы. Поэтому важно не только изучить чужой опыт, но и использовать эффективные формы работы, адаптировав их к нашим условиям. В этом плане вызывает интерес методика оценки исполнительской деятельности административных учреждений разработанная Рэйнером. Предложенная им концепция отдачи денег базируется на таких понятиях как «экономия», «действенность», «эффективность» (э д э). Понятие «экономия» связано с инвестициями, «действенность» и «эффективность» отражают соответственно степень достижения цели и соотношение между входящими затратами и выпуском продукции.

Таким образом, отдача денег = действенность× эффективность× экономия. Отдача денег увеличивает ценность выходящего ресурса по отношению к действительной стоимости входящего ресурса. Возможно ли,

применить эту формулу к деятельности органов муниципальной власти и их служащих учреждений и как нормативно закрепить критерии оценки их работы? Каким образом измерить экономию, действенность и эффективность работы административного учреждения? Ответ на данные вопросы требует анализа деятельности административной работы.

Очевидно, что критерии, с которыми подходят к оценке исполнительской деятельности нельзя рассматривать в отрыве от культуры, структуры и внешней среды данного учреждения. Об этом, в частности, пишут Джексон и Пальмер: «Обязанности руководства – добиться, чтобы у организации были представления о перспективе и стратегии, пути достижения которых отражают отдаленные и ближайшие цели. Не может быть системы оценок, если цели четко не сформулированы и их не поняли те, перед кем они поставлены.

Кроме того, сами по себе эти цели бессмысленны, если нет возможности оценить их выполнение»¹). Формулировка подобных критериев может быть проведена на основе определения целей данной деятельности. В качестве основных целей проверки административной организации ставятся: а) отдача денег; б) повышение качества работы, в) улучшение руководства и организации. Временные рамки типичной проверки составляют два года. Она проводится в несколько этапов: 1) определяется предмет и условия проверки; 2) составляется план проверки, рассчитанный на 15 дней; 3) проводится работа на месте; 4) по истечении 60 дней обсуждаются поступающие данные; 5) через 90 дней составляется отчет о проверке; 6) спустя три месяца разрабатывается план мероприятий; 7) через два года составляется отчет о проделанной работе.

В Великобритании, к такого рода проверкам привлекаются лица с конкретным опытом управленческой работы и качествами, наиболее пригодными для их проведения. Речь идет об умении анализировать, решать проблемы, работать с коллегами, составлять отчеты, представлять их, понимать процесс перемен и др.

В зарубежных странах правовой статус муниципальных служащих определяется законодательством. Так, в Германии федеральные законы устанавливают общие положения статуса чиновника, порядок назначения окладов чиновникам всех уровней, а земельные законы закрепляют особенности статуса выборных чиновников общины (штатных и внештатных «почетных») и чиновников, поступивших на службу в администрацию общины по контракту, а также вопросы продвижения по муниципальной службе. Основным правотворческим органом муниципальных образований является представительный орган немецкой общины.

В Великобритании правовой статус муниципальных служащих (условия труда и оплата труда) вырабатывается в актах Национального объединенного совета, в состав которого входят представители органов местного управления и чиновники. Муниципалитеты вправе, но не обязаны принимать к исполнению рекомендации этих органов. Таким образом, именно на уровне местных органов происходит создание правовых норм, регламентирующих классификацию местных служащих, схемы должностных окладов, правила отбора кандидатур служащих. Суммируя изложенное, отметим, что во многих зарубежных государствах орган местного самоуправления в зависимости от муниципальной системы имеет свои структурные и организационные особенности. Однако акцент следует делать на деление должности на выборные и нанимаемые.

2 Правовой статус муниципальных служащих по действующему законодательству Российской Федерации

2.1 Права и обязанности муниципального служащего

Правовой статус муниципального служащего представлен объемом прав и обязанностей, ограничений и запретов, возложенных на него и определенных впервые главой 3 федерального закона от 02.03.2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в ранее действовавший федеральный закон от 08.01.1998г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹⁷, содержал только отсылочную норму, согласно которой права и обязанности муниципального служащего определялись согласно уставу муниципального образования или нормативным документам органов местного самоуправления¹⁸. В общем виде права муниципального служащего носят абстрактный характер, что обусловлено общим характером предоставленных полномочий для всех без исключения муниципальных служащих вне зависимости от занимаемой ими должности.

В юридической литературе нормы федерального закона от 02.03.2007г. № 25ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», закрепляющие права муниципальных служащих подразделяются на четыре группы. Первую группу составляют права, обеспечивающие исполнение служащим его должностных обязанностей (так называемые функциональные права), к которым относятся: право на ознакомление с документами, определяющими права и обязанности по замещаемой должности, критериями оценки качества исполнения служебных обязанностей, условиями карьерного

¹⁷ Федеральный закон от 08.01.1998г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 2. - ст. 224

¹⁸ Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. - М., 1999. - С. 252

продвижения; право на обеспечение организационно-технических условий исполнения должностных обязанностей; право на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для выполнения служебных полномочий, внесение предложений о совершенствовании действующего законодательства в области местного самоуправления, работы избирательной комиссии муниципального образования.

Вторая группа прав – это так называемые гарантии служащему. В частности, это право на обеспечение определенного уровня социальной защищенности во время прохождения службы и по ее окончании: гарантии на оплату труда и соответствующие выплаты в соответствии с трудовым законодательством и правовыми нормами о муниципальной службе; право на отдых, предоставление выходных дней и нерабочих праздничных дней, а равно оплачиваемого отпуска; пенсионного обеспечения согласно действующему законодательству.

Третью группу составляют права, непосредственно связанные с развитием профессиональной деятельности муниципального служащего, а именно: право по своей инициативе участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы; повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом из средств местной казны.

Замыкающую группу прав составляют такие, которые связаны с защитой указанных выше прав муниципального служащего, так называемые дефензивные права (от *defensio* f (лат.) - защита). В частности, речь идет о: праве на защиту персональных данных; праве на ознакомление со всеми материалами личного дела государственного служащего, с отзывами о его профессиональной деятельности, иными документами, включенными в состав личного дела и приобщены по его письменному заявлению; праве на создание объединения, например, профсоюзы, деятельность которых направлена на защиту профессиональных и социально-экономических интересов работников; право на рассмотрение индивидуального трудового

спора согласно процедуре, установленной действующим трудовым законодательством, обжалование решений в суд.

Отдельное внимание заслуживает право муниципального служащего выполнять иную оплачиваемую работу, поскольку оно не включено ни в одну из указанных групп, что обусловлено его не исключительностью (по сути, такое право не является специфическим для муниципального служащего).

Речь идет об особенностях реализации муниципальными служащими право на труд, закрепленное в Конституции Российской Федерации в ч. 1 ст. 37 (свобода труда). Право на работу по совместительству (ч. 2 ст. 11) в данном случае следует рассматривать в совокупности с нормой ч. 1 ст. 12 закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и пп. 1, 2 ч. 1 ст. 14 указанного закона, устанавливающие ограничения для муниципального служащего¹⁹.

Так, муниципальный служащий вправе заниматься иной оплачиваемой работой при соблюдении следующих условий: получение предварительного письменного согласия представителя нанимателя; не становиться членом управления коммерческой организации; должность не может относиться к выборной государственной, муниципальной или профсоюзной; - не образуется конфликт интересов.

Конфликт интересов – один из новых институтов муниципальной службы, а потому вызывает повышенный интерес. Указанный термин был введен Федеральным законом от 22.12.2008г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»²⁰. Указанным правовым актом была введена статья 14.1 «урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе». Понятие

¹⁹ Братановский С.Н. Принципы организации и функционирования муниципальной службы // Гражданин и право. - 2011. - № 5. - С. 3 - 6.

²⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Федеральный закон 3 267-ФЗ от 22.12.2008 // Собрание законодательства РФ. – 2008. № 52 (ч. 1). - ст. 6222

конфликта интересов раскрыто в ч. 1 ст. 10 федерального закона от 25.12.2008г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»²¹. В нем же раскрывается понятие термина «личная заинтересованность» (ч. 2 ст. 10).

Кроме того, указаны на способы предотвращения или урегулирования конфликта интересов. Например, посредством изменения должностного или служебного положения муниципального служащего, который выступает стороной конфликта, не исключая отстранение от исполнения служебных обязанностей в случае отказа от получения выгода, ставшей причиной конфликта интересов. Законодатель указал, что должностное лицо муниципальной службы обязано передать управление ценными бумагами (долями участия, паями в капиталах организаций), которыми он владеет, в доверительное управление в соответствии с правовыми нормами гражданского законодательства.

В том случае, когда муниципальный служащий не предпринимает меры по предотвращению или урегулированию ситуации, вызывающей конфликт интересов, он может быть уволен с муниципальной службы. Представитель нанимателя (работодатель) также должен принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, при необходимости отстранять муниципального служащего от занимаемой должности для момента урегулирования рассматриваемого вопроса. В противном случае, за бездействие к представителю нанимателя может быть применено увольнение.

Для обеспечения соблюдения требований относительно должного служебного поведения и урегулирования конфликтов в органе местного самоуправления и/или в аппарате избирательной комиссии может быть создана специальная комиссия²². Так, например, в городе Самара создана

²¹ Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (ч. 1). - ст. 6228. 2 Федеральный закон от 21.11.2011г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 48. - ст. 6730

²²

такая комиссия по исполнению требований федеральных законов от 02.03.2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», указа Президента Российской Федерации от 01.07.2010г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Отметим, что термин «конфликт интересов» в российском праве упоминается более 20 лет, применительно к предпринимательской деятельности. например, его можно встретить в ряде федеральных законов 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). В некоторых правовых актах указанное словосочетание раскрывается. В общем виде для конфликта интересов характерно противоречие интересов, крупный убыток (неправомерное деяние) и причинная связь между ними²³.1

В настоящее время конфликт интересов занимает особое место в публичном праве. Конфликт интересов на муниципальной службе является предметом исследования ряда ученых²⁴. Действующее законодательство не содержит средств, позволяющих представителю нанимателя определить наличие конфликта интересов, а также запретить муниципальному служащему работать по совместительству при выявлении такого противоречия.

²³ Фирсов А. нет повести печальнее на свете, чем повесть о конфликте интересов // Бухгалтерия и банки. - 2006. - № 12. – С. 32

²⁴ Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. - 2011. - № 10. - С. 52 – 57

Закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает возможность увольнения служащего по инициативе работодателя в случае несоблюдения ограничений и запретов (ст. 19), связанных с муниципальной службой и указанных в статьях 13 и 14 закона. При этом конфликт интересов не относится ни к ограничениям, ни к запретам. Разрешить данный вопрос можно путем внесения изменений в законодательство на федеральном уровне.

Не менее значимым элементом правового статуса муниципального служащего являются его обязанности. Обязанности служащего тесно связаны с категорией прав и подразумевают соблюдение законодательства, выполнение требований должностных инструкций, запрет нарушения прав и законных интересов граждан. Обязанности муниципального служащего поименованы в статье 12 Федерального закона от 02.03.2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»²⁵.

В частности, закреплена обязанность соблюдать положения Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов, иных нормативных правовых актов. Указанная обязанность возложена не только на муниципального служащего, а на любого гражданина нашей страны, о чем указано в ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Для муниципальных служащих указанная обязанность дополнена обязанностью обеспечивать исполнение обязанностей, в пределах должностных полномочий.

Муниципальный служащий осуществляет свою трудовую деятельность на основе трудового договора, а потому на него распространяется весь объем прав и обязанностей, предусмотренных для работника, за исключением тех, что противоречат закону «О муниципальной службе в Российской Федерации». В трудовом кодексе Российской Федерации в статье 21 указано на добросовестное исполнение трудовых обязанностей. Считаем, что принципиального различия между указанными нормами нет, поскольку

²⁵ Собрание законодательства РФ. – 2007. № 10. - ст. 1152

данное утверждение в равной степени распространяется на орган муниципального образования. А потому представляется логичным вменение обязанности соблюдения правил внутреннего трудового распорядка, регламента, порядок работы с информацией.

К обязанностям, связанным непосредственно с исполнением служебных функций муниципальным служащим необходимо отнести следующие: представление сведений о себе и членах семьи служащего, в частности сообщение данных о доходах и принадлежащих на праве собственности имуществе, объектах налогообложения; сообщать данные представителю нанимателя о выходе из гражданства, приобретении другого гражданства в день совершения данного факта; соблюдать ограничения и запреты, установленные специальным законом; сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов. Более подробно данный спорный момент мы рассмотрели выше.

Указанные обязанности носят статусный характер, поскольку отражают публичность муниципальной службы, особые требования, предъявляемые к лицам, осуществляющим муниципальную власть.

Подчеркнём, что муниципальная служба основывается на принципе иерархического подчинения, согласно которого муниципальные служащие обязаны исполнять приказы и распоряжения вышестоящего руководства. Статья 12 федерального закона от 02.03.2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» раскрывает механизм поведения служащего, которые получает неправомерный приказ (поручение) от своего вышестоящего руководителя. Законодательно понятие «неправомерное поведение» не раскрывается. Исходя из позиции логического толкования под неправомерным поручением следует понимать такое поручение, которое противоречит положениям федеральных законов или иных нормативных актов Российской Федерации, субъектов РФ, актов муниципальных образований.

Назовем условия неправомерности поручения: выходит за рамки компетенции руководителя, дающего такое поручение; не входит в объем компетенции муниципального служащего, которому такое поручение адресуется. При этом муниципальному служащему вменяется не только обязанность не выполнять такое поручение, но и дать оценку ему с точки зрения действующего законодательства. В случае наличия сомнений в законности отданного поручения необходимо в письменной форме предоставить обоснование неправомерности такого поручения со ссылками на положения нормативных актов, положения, которые могут быть нарушены выполнением спорного поручения.

В случае не исполнения поручения и не предоставления письменного возражения, действия муниципального служащего можно квалифицировать как должностной проступок. Муниципальный служащий не имеет права исполнять неправомерный приказ даже в случае, когда на исполнении настаивает его руководитель в письменной форме.

По общему правилу, получение от вышестоящего руководителя письменного подтверждения поручения не освобождает муниципального служащего от ответственности за правомерность его действий. Если же муниципальный служащий исполнил неправомерный приказ, он несет ответственность в соответствии с действующим российским законодательством (например, к нему могут быть применены меры административной ответственности). Тем самым подчиненный обязан разъяснить своему руководителю правильность толкования закона, который может быть нарушен выполнением неправомерного приказа. Думается, что на практике в муниципальном аппарате такая ситуация маловероятна. Судебная практика по данному вопросу отсутствует. Правовой статус муниципальных служащих закреплен различными нормативными документами, и имеет различную степень их конкретизации.

2.2 Ограничения и запреты для муниципального служащего

В статье 13 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» определены ограничения для муниципальных служащих. Гражданин не может быть принят на муниципальную службу в случае:

- недееспособности или ограниченной дееспособности,
- осуждения к наказанию по приговору суда, - отказа от прохождения процедуры допуска к сведениям, составляющим охраняемую законом государственную тайну,
- наличия заболевания, препятствующего прохождению службы,
- установления близкого родства с муниципальным служащим, в подчинении которого вновь посыпающий должен будет осуществлять служебные полномочия. Например, ранее, до принятия указанного закона, такое могло иметь место.

В качестве ограничения законодатель называет прекращение гражданства РФ или приобретение гражданства иностранного государства, а равно вида на жительство в другой стране.

Муниципальный служащий вправе осуществлять функции до достижения возраста 65 лет. Установленный возрастной ценз является пресекательным в осуществлении муниципальной власти.

Охранительная функция подразумевает наступление негативных последствий для муниципального служащего за нарушение норм запрета и ограничений. Запреты для муниципальных служащих, связанные с прохождением службы:

1) состоять в членстве органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, когда служащему поручено участвовать в управлении такой организации;

2) замещать должность муниципальной службы в следующих случаях: избрание/назначение на должность Российской Федерации или ее субъекта;

избрания или назначения на муниципальную должность; избрание на оплачиваемую выборную должность в орган профсоюза, созданный в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципалитета;

3) заниматься предпринимательской деятельностью;

4) выступать в качестве поверенного или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательном органе, в которых должностное лицо замещает должность или которые непосредственно подчинены ему

5) получать вознаграждение, обусловленное выполнением служебных обязанностей (денежное вознаграждение, подарки, оплату услуг, развлечений, транспортных расходов и пр.). Подарки, полученные муниципальным служащим вследствие протокольных мероприятий, в результате служебных командировок обращаются в собственность муниципалитета;

6) отправляться в командировки за счет средств физического или юридического лица. Исключение составляют командировки на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления с органами государственной власти, в том числе при наличии иностранного элемента;

7) использование средств материально-технического, финансового обеспечения по вопросам, не связанным с исполнением служебных обязанностей;

8) разглашать и использовать сведения, которые признаются законом конфиденциальными и ставшими известными в силу выполнения служебных обязанностей;

9) допускать публичные высказывания, давать оценки, делать суждения относительно деятельности органов местного самоуправления;

10) принимать награды, почетные и специальные звания от иностранных государств и международных организации при отсутствии письменного разрешения главы муниципалитета;

11) использовать преимущества своего служебного положения для предвыборной агитации, а равно публично выражать свое отношение к общественным объединениям с точки зрения муниципального служащего;

12) прекращать исполнение своих обязанностей в целях урегулирования трудового спор;

13) участвовать в создании в органах местного самоуправления политических партий, религиозных и других общественных объединений (исключение составляет организация и участие в профсоюзной организации) и т.д.

Муниципальный служащий, выполняющий обязанности главы местного самоуправления не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью за исключением преподавательской, научной и творческой. Однако указанные виды деятельности не могут финансироваться исключительно средствами иностранных государств, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом или международным договором.

В случае замещения должности главы местного самоуправления по контракту не допускается вхождение в состав органов управления, попечительских и наблюдательных советов, иных органов некоммерческих иностранных неправительственных организаций, действующих на территории России. В качестве примера можно привести проверку прокуратуры Нижневартковского района относительно определения порядка начисления зарплат чиновникам муниципалитета²⁶. По мнению общественников доходы сотрудников местной администрации за последние несколько лет увеличились на сотни процентов. Например, по результатам 2017 года доход главы муниципалитета Б. Саломатина составил около 19 млн. рублей. При этом он не совершал сделки по реализации имущества, как следует из отчета чиновника. Поводом для обращения представителей общественной организации «Центр противодействия коррупции в органах

²⁶ Прокуроров позвали на «доходные места» в ХМАО. Активисты просят проверить «астрономические зарплаты» чиновников Нижневартковского района // <http://pravdaurfo.ru/articles/160924prokurorov-pozvali-na-dohodnye-mesta-v-hmao>

государственной власти» в прокуратуру послужил сравнительный анализ данных, опубликованных на официальном сайте мэрии. Например, по официальным данным доход начальник внутреннего муниципального финансового контроля администрации Нижневартовского района В. Коваленко в период с 2015 по 2016 гг. увеличился с 2 035 875,07 руб. до 8 234 443,97 руб. (разница составила более 400%). Заместитель комитета экономики администрации Е. Шатских за аналогичный период увеличила свой доход на 300%, с 2 301 908,24 руб. до 6 398 559,31 руб. Глава Б. Саломатин в период с 2016 по 2017 г. увеличил доходы с 10 548 151,76 руб. до 18 980 94,41 руб. (увеличение составило 80%)²⁷. Подчеркнем, что вопрос о доходах чиновников не в первый раз становится таким острым. Так, например, в 2016 г. Советским районным судом по требованию прокураторы было вынесено решение об обязывании возвратить в бюджет сумму, превышающую 277 тыс. руб. Решение было внесено в отношении экс-главы города Советский. Бывший чиновник необоснованно выписал себе премии за несуществующие достижения. Обжалование решения суда результата не принесло. Пока решение по жалобе активистов из «Центра противодействия коррупции в органах государственной власти» не принято.

Даже после увольнения со службы не допускается муниципальным служащим разглашение или использование данных, полученных в результате занимаемой должности и относящихся к конфиденциальной информации.

2.3 Гарантии муниципальному служащему

Гарантии муниципальным служащим, установленные законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» направлены на создание условий, необходимых для осуществления муниципальной службы, в том числе на обеспечение нормальной их жизнедеятельности. Гарантии

²⁷ Прокуроров позвали на «доходные места» в ХМАО. Активисты просят проверить «астрономические зарплаты» чиновников Нижневартовского района // <http://pravdaurfo.ru/articles/160924prokurorov-pozvali-na-dohodnye-mesta-v-hmao>

закреплены в статье 23 закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и к ним относятся следующие:

- условия работы для выполнения возложенных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией
- право на своевременное получения и в полном объеме денежного вознаграждения по результатам своей работы;
- отдых путем установления нормально продолжительности рабочего времени, предоставление выходных, праздничных нерабочих дней, а равно оплачиваемого отпуска;
- медицинское обслуживание служащего и членов его семьи, в том числе после прекращения службы в результате выхода на пенсию;
- пенсионное обеспечение за выслугу лет, в связи с получением инвалидности, пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его гибели при исполнении служебных обязанностей;
- государственное страхование на случай причинении вреда здоровью муниципальному служащему и его имуществу;
- страхование на случай заболевания или утрат трудоспособности при исполнении обязанностей на должности муниципального госслужащего, а также после прекращения службы, если утрата трудоспособности наступила вследствие выполнения должностных обязанностей;
- защита муниципального служащего и членов его семьи от угроз, насилия, неправомерных действий со сторон третьих лиц, вызванных исполнением служебных обязанностей.

Кроме того, в случае расторжения трудового договора с муниципальным служащим вследствие ликвидации органа местного самоуправления, избирательной комиссии, либо в результате сокращения численности или штата работников органа местного самоуправления, таким служащим гарантируются выплаты, установленные трудовым законодательством. Законами субъектов РФ и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии,

поскольку установленный перечень гарантий не является закрытым и может быть дополнен по инициативе муниципального образования.

Деятельность муниципальных служащих оплачивается за счет средств местного бюджета в форме денежного содержания, состоящего из должностного оклада муниципального служащего согласно занимаемой должности, а также из ежемесячных и периодических доплат по должности. Органы местного самоуправления сами принимают решения относительно размера и условий выплаты заработной платы. Размер оклада и выплачиваемых денежных средств установлен муниципальными правовыми актами, издаваемыми в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Оплата труда связана также со стажем муниципального служащего по занимаемой должности. Порядок исчисления стажа урегулирован ст. 25 закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Так, по общему правилу в стаж включены периоды работы на муниципальных должностях, должностях муниципальной службы, государственных должностях. Порядок исчисления стажа муниципальной службы и зачета в него иных периодов работы муниципального служащего определяется законом субъекта РФ. Стаж работы в должности муниципального служащего приравнивается к стажу в должности государственного гражданского служащего. Период работы в должности муниципального служащего засчитывается в стаж государственной гражданской службы для исчисления общего стажа работ в целях становления ежемесячно надбавки к должностному окладу за выслугу лет, и учитывается при определении продолжительности отпуска за выслугу лет и размере поощрения за безупречную гражданскую службу. Могут быть приняты дополнительные положения об оплате труда, дополнительных гарантиях и компенсациях лицам, которые замещают должности муниципальной службы в муниципальном образовании.

Далее приведем несколько примером, свидетельствующих о недочетах в законодательстве. Прежде всего, отметим, что положения, описывающие

гарантии муниципальным служащим (глава 6 закона «О муниципальной службе в Российской Федерации») выходят за рамки главы 3 указанного закона, в которой описывается правовое положение муниципального служащего (то есть его права и обязанности). Представляется такое описание нецелесообразным, поскольку гарантии при такой конструкции выходят за пределы описания правового статуса в то время, как служат некой компенсацией ограничений, основания которых связано с занимаемой муниципальной должностью.

В целях системного подхода к правовому регулированию и повышения эффективности практического применения правовых положений представляется возможным дополнить главу 3 закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» статьей 16, именуемой «Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему».

Для муниципального служащего отсутствует норма, предоставляющая в качестве гарантии право на приобретение недвижимого имущества. В связи с чем представляется возможным дополнить ч. 1 статьи 23 закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» дополнить подпунктом 9 следующего содержания: «предоставление единовременной субсидии на приобретение жилого помещения один раз на весь период муниципальной службы в порядке и на условиях, устанавливаемых нормативным актом субъекта Российской Федерации и в порядке, определенном уставом муниципального образования».

Вопрос жилья является актуальным, особенно среди молодых специалистов, молодых семей, которые окончили соответствующее учебное заведение и имеют намерение поступить на муниципальную службу. Предоставление гарантий и возможностей приобретения жилья могли бы существенно повысить интерес к муниципальной службе, даже не смотря на установленные запреты и ограничения, связанные с её прохождением. Зачастую муниципальные служащие, которые уже проходят службу, также нуждаются и в приобретении жилья или в улучшении жилищных условий.

Следовательно, предоставление гарантий по жилью не теряет своей актуальности.

Предлагается так же дополнить ч. 1 статьи 23 закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» дополнить подпунктом 10 следующего содержания: «получение дополнительного профессионального образования, повышение квалификации с сохранением денежного содержания по занимаемой должности и замещаемой должности на период прохождения обучения».

Говоря о гарантиях, нельзя оставить без внимания отсутствие зависимости оплаты труда от фактической деятельности муниципального служащего. В частности, муниципальному служащему выплачивается денежное содержание согласно занимаемой должности, предоставляются гарантии социального характера, льготы, то есть, обеспечена стабильность выплат со стороны государства. Однако на размер выплаты денежного содержания не влияет сложность и объём выполняемой работы, например, за месяц, а также результат проделанной работы. Виды премий, которые могут выплачиваться служащим определенных регионов, определяются на уровне субъектов. Порядок начисления премиальных может закрепляться на уровне муниципальных образований (городов, сел, деревень, городских округов, и т.д.). Для этого в каждом муниципальном образовании принимается соответствующий акт (например, решение). Такие акты не должны противоречить положениям региональных законов.

Муниципальному служащему предоставляется гарантированный отпуск что свидетельствует о реализации нормы о необходимости отдыха. Однако представляется такая мера недостаточной для компенсации сложного труда по управлению той или иной территорией. Например, устав города Тольятти не предусматривает возмещение расходов служащих на санаторно-курортное обслуживание. Однако возмещение таких расходов, даже частично, могло бы стать дополнительным аргументом для привлечения на

службу молодых специалистов, стимулом для выполнения служебных обязанностей местного характера.

Суммируя изложенное отметим, что гарантийное обеспечение муниципальных служащих имеет свои недостатки, несовершенства, препятствующие наиболее продуктивной и эффективной работе органов местного самоуправления в области решения насущных вопросов местного значения.

2.4 Ответственность муниципального служащего

Важнейшим фактором, определяющим совершенствование муниципального управления, выступает адекватная юридическая ответственности муниципального служащего за ненадлежащее выполнение или невыполнение возложенных на него обязанностей.

Повышенная ответственность, борьба с правонарушениями в области муниципальной службы позволяет формировать задачи по укреплению законности и правопорядка в целом в стране. Из анализа норм действующего законодательства следует, что муниципальный служащий может быть привлечен к дисциплинарной ответственности вследствие нарушений служебной дисциплины. Такое нарушение может быть выражено в противоправном виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, за которые представитель нанимателя вправе применить различные виды дисциплинарного взыскания, в том числе увольнение «в связи с утратой доверия».

При рассмотрении указанного рода дел судам надлежит проверить факт противоправного виновного неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей о стороны муниципального служащего. В частности, законодательно установлена ответственность за коррупционные проступки

(Федеральный закон от 25.12.2008г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»)²⁸.

Дисциплинарный проступок – единственное основание для привлечения к дисциплинарной ответственности. А потому задержание, возбуждение уголовного дела по факту коррупции, внесение обвинительного приговора не выступают обязательными элементами для наступления дисциплинарной ответственности в отношении муниципального служащего в связи с совершением им коррупционного проступка. Отказ в возбуждении уголовного дела также не стоит рассматривать в качестве основания освобождения от дисциплинарной ответственности.

Для привлечения виновного лица к ответственности достаточно установить факт совершения лицом дисциплинарного проступка.

Предотвращение и урегулирование «конфликт интересов», стороной которого выступает муниципальный служащий, возможно путем отвода или самоотвода муниципального служащего в порядке, установленном законодательством. Непринятие соответствующих мер со стороны муниципального служащего является основанием для применения к нему мер административной ответственности.

Дисциплинарная ответственность занимает доминирующее положение в системе видов ответственности муниципальных служащих, что обусловлено ее простотой и оперативностью применения, гибкостью используемых мер реагирования на нарушение. Именно с помощью применения мер дисциплинарной ответственности достигается решение проблемы обеспечения функционирования эффективной системы муниципального управления, создание действенных средств предупреждения и пресечения коррупции, обеспечение защиты прав и законных интересов муниципальных служащих²⁹.

²⁸ О противодействии коррупции / Федеральный закон № 273 – ФЗ от 25.12.2008г. // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (ч. 1). - ст. 6228

²⁹ Добробаба М.Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) / Под ред. А.Ю. Соколова. - М., 2016. - С. 3 - 4

Необходимо отметить массовость коррупционных проступков, которые не являются преступлениями и за них предусмотрена дисциплинарная ответственность. Такое положение свидетельствует о неэффективности принимаемых мер реагирования и приводит к безответственному поведению со стороны служащих.

Данную проблему представляется возможным решить путем установления административной ответственности за такого рода правонарушения и санкции закрепить, например, в отдельной главе КоАП РФ, посвященной именно ответственности муниципальных служащих. В качестве наказания применять дисквалификацию - лишение права занимать должности в муниципальной службе сроком не менее 5 лет. Лишение права как мера ответственности применяется в случае, когда виновное лицо не только демонстрирует возможность пренебрежения правовыми актами, руководствуясь личными интересами, в результате чего человек теряет работу.

На практике может быть так, что работу на муниципальной службе является для виновного лица единственной, тем самым применение к нему такой меры ответственности вынуждает лицо искать новое место работы и даже заново определять свое место в жизни. Достаточно серьезная мера ответственности. В настоящее время ответственность ограничена 3-летним сроком, который представляется недостаточным. Потому предлагается увеличить ответственность за счет продления срока лишения права занимать должности органа местного самоуправления. При этом увеличение срока можно рассмотреть путем градации в зависимости от совершенного противоправного деяния.

Например, установив более длительный срок лишения права за нецелевое использование бюджетных средств или при выявлении нарушений законодательства о предоставлении бюджетных инвестиций или субсидий в результате использования своего служебного положения. Отметим, что в случае увольнения служащего по указанному основанию, данные об этом

становятся публичными, поскольку заносятся в соответствующий реестр и публикуются.

Таким образом, при поступлении такого лица на новое место работы информация о причинах прежнего увольнения может быть доступна представителю нанимателя и принята к сведению. Особенность административного и дисциплинарного наказания состоит в том, что оно не влечет судимости и отражается на статусе лица, к которому применено исключительно до тех пор, пока он состоит в служебных отношениях. Как только служащий прекращает службу, утрата доверия перестает быть частью его правового статуса. А потому остро стоит вопрос о создании механизма, который позволял бы на какое-то время не допускать недобросовестных служащих к службе, если они ранее совершали правонарушения.

3. Поступление на муниципальную службу и её прохождение

3.1 Поступление на муниципальную службу

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет классификацию должностей, подразделяя их на следующие группы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности муниципальной службы. При этом законодатель не указывает, какие именно должности относятся к каждой из указанных групп. К высшим должностям следует отнести главу администрации и его заместителей. Главные должности занимают руководители избирательных комиссий, отделов, управлений и департаментов органов местного самоуправления. Ведущие должности представлены должностями заместителя руководителя отделов, управлений и департаментов.

Должности муниципальной службы определяются муниципальным правовым актом в соответствии с реестром муниципальных должностей соответствующего субъекта РФ (ч. 2 ст. 6 закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»). Реестр должностей - это перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, группам и функциональным признакам, определяемым с учетом исторических и местных традиций. Указанное определение характеризует системный подход к разработке реестра должностей. Например, в городском округе Тольятти ведется резерв управленческих кадров городского округа Тольятти. Указанный резерв представляет сформированную группу перспективных специалистов, имеющих успешный опыт управленческой деятельности, обладающих высокой степенью ответственности, способных по своим деловым и личностным качествам осуществлять профессиональную деятельность на руководящих должностях в муниципальных предприятиях и учреждениях городского округа Тольятти, а также быть рекомендованными в

состав регионального резерва управленческих кадров Самарской области и окружного резерва управленческих кадров Самарской области. Для формирования резерва проводится конкурс, который оформляется постановлением администрации. Постановление публикуется в газете «Городские новости», и каждый желающий претендент, соответствующий предъявляемым требованиям может принять в нем участие.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет квалификационные требования для замещений той или иной должности муниципальной службы. Это необходимо для формирования компетентного аппарата сотрудников муниципального органа. При назначении на должность во внимание принимается уровень профессиональной готовности (образование, опыт), профессиональные знания и навыки, необходимые для выполнения возложенных обязанностей. Установлен достаточно классический подход при приеме на работу в систему муниципальных органов.

Однако для формирования адекватного рабочего аппарата муниципалитета необходимо создание единой базы для подготовки специалистов в области муниципального самоуправления. Например, в советское время большое значение уделялось именно подготовке кадров, были созданы специальные учебные заведения при Совете министров СССР. Подготовка специалистов должна осуществляться в вузах, на юридических факультетах. При этом подготовка должна проводиться не только преподавательским составом, но с обязательным участием практических работников, принимающих участие в аппарате исполнительной власти на местах. Однако именно эти люди в будущем пополняют аппарат местных органов власти. Отсюда и неудовлетворенность результатами по всей стране относительно создания эффективного аппарата управления. В настоящее время активно ведётся работа по подготовке профессиональных кадров, занимающих должности муниципальной службы.

Например, в Тольятти обучение можно пройти на базе Тольяттинского государственного университета (при объявлении конкурса на проведение курсов повышения квалификации муниципальных служащих). Обучение по указанному направлению ведётся во многих городах России, например, Нижний Новгород, Москва, Санкт-Петербург и многих других. Достаточно часто муниципальные служащие г. Тольятти проходят обучение в ВУЗах Самары: Международный институт рынка – Академия управления, Самарский национально-исследовательский университет – институт ДПО. Вообще достаточно эффективной формой для подготовки кадрового резерва служит обучение по актуальным программам, прохождение курсов повышения квалификации в профессиональных учебных заведениях, что в свою очередь позволяет оптимизировать затраты на обучение муниципальных служащих, позволяет в короткий срок обеспечить сотрудников муниципалитета необходимыми знаниями, навыками (например, участие в семинарах, тренингах), которые положительным образом впоследствии сказываются на адаптации сотрудника вновь прибывшего на службу или в результате нововведений.

Учебные заведения, например, Высшая школа государственного управления (ВШГУ) РАНХиГС разрабатывает для органов государственной власти кадровые технологии, методологический материал для развития профессионального потенциала руководящего состава служащих.

Отметим, что представительный орган местного самоуправления может самостоятельно определять в уставе более детальный перечень квалификационных требований. В частности, могут быть предъявлены требования к опыту работы в муниципальной службе, к стажу работы по специальности, профессиональным знаниям. Квалификационные требования могут содержаться в отдельном нормативном акте, который может быть принят главой муниципального образования или представительным органом в зависимости от того, к чьей компетенции относится принятие такого правового акта в соответствии с уставом муниципалитета. Постановлением

администрации городского округа Тольятти от 22.02.2018 г. №559-п/1 «Об утверждении Перечня квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы в администрации городского округа Тольятти» предусматривается, что гражданам, претендующим на должность муниципальной службы в администрации города Тольятти, необходимо иметь:

- для должностей муниципальной службы высшей группы: высшее образование; не менее четырех лет стажа муниципальной службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки;

- для должностей муниципальной службы главной группы: высшее образование; не менее двух лет стажа муниципальной службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки;

- для должностей муниципальной службы ведущей группы: высшее образование; без предъявления требований к стажу работы;

- для должностей муниципальной службы старшей, младшей групп: профессиональное образование; без предъявления требований к стажу работы. службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки.

Возможна совместная работа исполнительно-распорядительного и представительного органа местного самоуправления, при которой проект нормативного акта разрабатывает глава администрации, вносит его на рассмотрение и утверждение представительного органа. Такой вариант представляется наиболее целесообразным и исключающим конфликтные ситуации.

К кандидатам на замещение должности в муниципальном органе требуется владение государственным языком, которым в силу ст.68 Конституции РФ является русский язык. Данное требование очевидно, поскольку лицо, не владеющее русским языком в полной мере не способно полноценно выполнять возложенные на него обязанности, связанные с обработкой информации, общении с людьми и т.д. Однако остается не

разрешенным до конца вопрос о том, каким образом оценивать соответствие кандидату указанному требованиям, какими средствами и методами проводить такую оценку при поступлении на службу, в какой степени лицо, претендующее на занятие должности должны обладать знаниями русского языка (абсолютные знания или достаточно умения излагать свои мысли). Актуальным остается вопрос относительно второго официального языка, который есть в некоторых субъектах России (например, в Кабардино-Балкарии, в Мордовии, в республике Татарстан и пр.), где при анализе оценки профессионального уровня претендентов на должность муниципального служащего важным остается вопрос оценки знания и второго государственного языка, который провозглашается в республиках в составе России. В частности, субъекты РФ и муниципальные органы могут устанавливать дополнительные квалификационные требования относительно знаний языка к кандидатам (например, постановление мэра Казани от 28 июля 2016 года за № 134).

В связи с вышеизложенным, представляется целесообразным ч. 1 ст. 16 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», изложить в следующей редакции: «на муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и языком субъекта Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с настоящим Федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в статье 13 настоящего Федерального закона в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой».

Что касается порядка поступления на службу, то законодатель провозглашает принцип равного доступа всех граждан к муниципальной службе, из которого следует, что в качестве служащего может быть совершеннолетний гражданин России, не зависимо от половой принадлежности, расе, национальности, происхождения, месту жительства,

вероисповеданию и т.п. основное требование – профессиональная готовность гражданина с муниципальной службе.

Законодатель использует два понятия – «доступ к муниципальной службе» и «поступление на муниципальную службу». Необходимо отграничить одно от другого.

Теоретически доступ представляет собой возможность поступления на службу, поступление на службу означает непосредственное зачисление на муниципальную службу, когда решение о зачислении на должность уже принято, то есть фактически реализована возможность. Однако указанное понятия не следует рассматривать отдельно, поскольку установление равного доступа к муниципальной службе предшествует поступлению на службу и выступает неотъемлемо частью указанного процесса. Конституция РФ провозглашает принцип равенства и принцип равноправия (ч. 1 и 2 ст.19), используя термин равенство прав и свобод, что предопределяет тождественность с термином равные права и свободы.

При поступлении на муниципальную службу соискатель должен предоставить заявление о поступлении на службу и замещение соответствующей должности муниципальной службы; собственноручно заполненную анкету по утвержденной форме; паспорт; трудовую книжку (за исключением случаев заключения трудового контракта впервые); документы об образовании; свидетельство обязательного пенсионного страхования (за исключением случаев заключения трудового контракта впервые); свидетельство о постановке на учет в территориальном налоговом органе; документы воинского учета; медицинское заключение об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению и прохождению службы; сведения о доходах за предшествующий календарный год, иные документы.

В приеме на работу может быть отказано. Отказ в приеме на службу или прекращения службы будет обоснован в случае установления подложности предоставленных документов или ложности сообщенных сведений на стадии поступления на службу. Например, документов об

образовании. В современном мире это одна из кадровых проблем. Это обусловлено тем, что теневой рынок в сфере образования набирает обороты. За определенную сумму денег приобрести диплом о высшем профильном образовании, кандидатских или докторских дипломов не составляет труда. А потому при поступлении лица на службу необходимости провести проверочные мероприятия на предмет подлинности предоставленных документов об образовании соискателя на должность муниципального служащего путем направления запроса в учебное заведение, муниципальные служащие и члены их семей обязаны сообщать данные о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера. Нередки случаи перевода имущества из собственности муниципального служащего в собственность близкого родственника, супруга, детей, родителей и пр.

При поступлении на службу либо ее прохождении не всегда муниципальные служащие сообщают достоверную информацию о себе.

Например, в (.....) прокурор потребовал наказать более 30 руководителей муниципалитетов и 2 сотрудников городской администрации за то, что они указали недостоверные или неполные данные о себе и членах семьи об имуществе и имущественных обязательствах. Например, заместитель главы администрации не указала в справке о доходах супруга денежные средства от реализации транспортного средства, а директор одного из муниципального учреждения скрыла информацию о трех источниках дохода своего супруга³⁰. Предоставленные документы и сведения соискателя подвергаются проверке в установленном порядке. В случае установления обстоятельств, препятствующих прохождению службы в муниципальных органах власти, соискатель информируется в письменной форме о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу.

Поступление на службу оформляется актом о назначении на должность на условиях трудового договора с особенностями, установленными

³⁰ Чиновники скрывают доходы // [URL] <http://pravdaurfo.ru/news/bole30-chinovnikov-skryli-dohody>

специальным федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Так, при поступлении на должность главы местной администрации по результатам конкурсного отбора заключается контракт, порядок заключения, изменения и расторжения которого определяется в соответствии с законом от 06.10.2003г. № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Типовая форма контракта разрабатывается субъектом РФ. Сторонами трудового договора выступают представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий. Заключению трудового договора может предшествовать конкурсный отбор, в ходе которого проводится оценка профессионального уровня претендентов на должность муниципального органа, соответствие предъявляемым квалификационным требованиям. Порядок проведения конкурсного отбора устанавливается представительным органом муниципалитета, при этом условия конкурса на проведение замещения вакантных должностей публикуются в срок, не позднее чем за 20 дней до даты проведения конкурса.

Численность конкурсной комиссии и порядок ее формирования определяется представительным органом муниципального образования. Трудовой договор заключается с кандидатом, успешно прошедшим конкурсный отбор. Использование конкурса позволяет отобрать качественного специалиста.

Например, в Тольятти конкурс проводится в 2 этапа. При проведении первого этапа конкурса членами комиссии в отсутствие участников конкурса изучаются документы, представленные участниками конкурса. По результатам оценки документов комиссия принимает решение о допуске участников конкурса к участию во втором этапе конкурса. На втором этапе конкурса комиссия оценивает участников на основе собеседования.

Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов,

отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы.

В настоящее время на территории Самарской области 6312 человек муниципальных служащих. Муниципальные служащие принимаются по назначению или решением главы муниципалитета. Положение о проведении конкурса на замещение вакантных должностей в городском округе Тольятти разработано. В основном муниципальные служащие увольняются с должности по достижении предельного возраста или путем выражения личного волеизъявления.

3.2 Аттестация муниципального служащего

Изучая порядок поступления на муниципальную службу необходимо отдельно выделить процедуру аттестации кадров муниципальной службы, поскольку она имеет значение для формирования профессиональных знаний и управленческих навыков у муниципальных служащих. Зная о предстоящей аттестации специалист муниципальной службы самостоятельно повышают свой профессиональный уровень, принимают меры по поддержанию его в соответствующем уровне и стараются не допускать нарушений, которые могут повлиять на результат аттестационного испытания.

Аттестация призвана определить соответствие замещаемой должности муниципального служащего его профессиональной готовности, навыкам, знаниям, умениям. Периодичность аттестации – один раз в 3 года. При этом установлены ограничения проведения аттестационного испытания. В частности, не подлежат аттестации следующие категории муниципальных служащих:

- лица, достигшие возраста 60 лет;
- замещающие должность муниципальной службы сроком менее одного года;
- беременные муниципальные служащие;

- лица, находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до 2-х лет. Для таких лиц проведение аттестации допускается не ранее чем через год после выхода из отпуска;

- лица, замещающие муниципальные должности на основании срочного трудового договора.

По результатам проведенного аттестационного испытания комиссия принимает решение о соответствии муниципального служащего занимаемой им должности или нет. Аттестационная комиссия может рекомендовать поощрение некоторым муниципальным служащим за показатели в результате проведения аттестации результаты, в том числе рекомендовать к повышению должности, об улучшении деятельности аттестуемого лица. Результаты аттестационной комиссии доводятся до сведения аттестуемого муниципального служащего непосредственно после подведения итогов голосования.

Материалы аттестации передаются работодателю. Изучив полученные результаты аттестации, представитель нанимателя вправе следовать рекомендациям комиссии и поощрить сотрудника за достигнутые показатели, успехи в работе или в срок не более одного месяца со дня проведения испытания принять решение о понижении муниципального служащего в должности с его согласия.

Если муниципальный служащий выражает несогласие с понижением должности или в случае невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы, представитель нанимателя вправе принять решение об увольнении такого служащего с муниципальной службы по причине не соответствия занимаемой должности. Решение об увольнении не может быть принято по истечении месяца со дня проведения аттестации. Увольнение по истечении указанного пресекательного срока будет признано незаконным. Кроме того, работодатель вправе направить служащего на повышение квалификации в соответствии с рекомендациями аттестационной комиссии.

Результаты аттестационной комиссии могут быть обжалованы в судебном порядке. При этом любое нарушение процедуры аттестации будет основанием для признания результатов аттестации незаконными. Например, Можайский городской суд Московской области рассмотрел гражданское дело по иску Калинина С.А. к Администрации сельского поселения Спутник о признании недействительными результатов аттестационной комиссии, признании незаконным распоряжения об увольнении, восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда, отмене распоряжения о наложении дисциплинарного взыскания. Принимая во внимание, что результаты аттестации муниципального служащего являются недействительными, при проведении аттестации, которая послужила основанием для увольнения работника отсутствовал представитель выборного органа соответствующей первичной профсоюзной организации, суд полагает требования Калинина С.А. о восстановлении работе подлежат удовлетворению, в связи с чем подлежит удовлетворению требование о взыскании заработной платы за время вынужденного прогула³¹. Или другой пример, Д. Г. А., ведущий специалист Управления образования администрации Шебаркульского района Омской области (далее – Управление), обратилась с иском о признании незаконным решения аттестационной комиссии Управления, поскольку в ее состав не был включен представитель первичной профсоюзной организации Управления. Разрешая исковые требования, суд первой инстанции признал результаты аттестации недействительными в связи с отсутствием в составе аттестационной комиссии представителя первичной профсоюзной организации Управления. Доводы о том, что на момент проведения аттестации работодатель не знал о существовании первичной профсоюзной организации, были признаны необоснованными. Апелляционная инстанция оставила решение суда без изменения (Апелляционное определение Омского

³¹ Решение Можайского городского суда Московской области от 02 мая 2012 года по делу № 2-407/12 / Документ опубликован не был // СПС Гарант, 2018

областного суда от 26.06.2013 по делу № 33-4087/13)³². Тюменским судом также были удовлетворены иски о признании К. А. к администрации муниципального образования п. Винзили Тюменской области (далее – Администрация) о признании результатов аттестации незаконными. Решением комиссии главный специалист К. А. была признана не соответствующей занимаемой должности. Решение суда о признании решения аттестационной комиссии незаконным апелляционной инстанцией было оставлено без изменений (Апелляционное определение Тюменского областного суда от 26.05.2014 по делу № 33-2480/2014)³³.

Выводы аттестационной комиссии о деловых качествах работника подлежат оценке в совокупности с другими доказательствами по делу. А если служащий был уволен по данному основанию, то работодатель должен быть готов представить доказательства несоответствия уволенного занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

3.3 Прекращение муниципальной службы

Прекращение муниципальной службы означает прекращение трудового договора с муниципальным служащим по различным основаниям. Например, по основаниям, установленным трудовым законодательством (перевод работника по его просьбе или с согласия другого работодателя, истечение срока действия срочного трудового договора, выход на работу основного работника, на время отсутствия которого заключался договор, в случае совершения правонарушения, в связи с утратой доверия, совершения преступления (утрата или хищение), совершение аморального поступка и пр.).

³² Апелляционное определение Омского областного суда от 26.06.2013 по делу № 33-4087/13 / Документ опубликован не был // СПС Гарант, 2018

³³ Апелляционное определение Тюменского областного суда от 26.05.2014 по делу № 332480/2014 / Документ опубликован не был // СПС Гарант, 2018

В качестве дополнительных оснований для расторжения трудового договора, установленных трудовым законодательством, законодатель вводит дополнительные основания:

- достижение предельного возраста для замещения соответствующей должности муниципальной службы. Отметим, что законодатель допускает продление предельного возраста на замещение должности однократно на срок не более года. Достижение предельного возраста означает выход на пенсию, в этом случае муниципальный служащий считается ушедшим в отставку, о чем делается запись в трудовой книжке, за служащим сохраняется его квалификационный разряд;

- добровольной отставки по причине достижения предельного возраста или по волеизъявлению муниципального служащего, а равно по причине невозможности выполнять трудовые обязанности на протяжении длительного периода времени по состоянию здоровья или по другим уважительным причинам (уход за больным родственником, зачисление в учебное заведение, аспирантуру и пр.);

- прекращение гражданства РФ, прекращение гражданства иностранного государства – участника международного договора с Россией, позволяющем занимать должности муниципальных органов власти;

- несоблюдение ограничений и запретов, установленных статьями 13 и 14 Закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

- отрицательный результат аттестации (не соответствие занимаемой должности).

Кроме того, трудовые отношения прекращаются в случае установления факта разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну, если допуск к ней был оформлен соответствующим образом.

В качестве оснований для увольнения в литературе называется наличие препятствия к занятию должности муниципальной службы. В качестве таковых оснований могут выступать:

- признание служащего недееспособным или ограниченно дееспособным о чем имеется вступившее в силу решение суда;
- лишение права занимать должность муниципальной службы на определенный срок по решению суда;
- наличие медицинского заключения, подтверждающего заболевание муниципального служащего, препятствующего для выполнения им своих должностных обязанностей;
- отказ от прохождения процедуры допуска к государственной тайне, когда такой допуск необходим в силу выполнения служебных обязанностей;
- наличие близкого родственника, к которым относятся супруг, братья, сестры, родители, дети, которые уже занимают должности муниципальной службы и по роду деятельности предполагается непосредственное подчинение или подконтрольность друг другу;
- наличие гражданства иностранного государства или прекращение гражданства РФ;
- отказ от предоставления сведений о доходах, имуществе и имущественных обязательствах;
- смерть муниципального служащего или признание его судом умершим, а равно безвестно отсутствующим.

Указанные основания применяются в случае, когда они были установлены и муниципальный служащий не желает или отказывается устранить выявленные противоречия или перейти на другую должность. При этом решение суда о лишении права занимать определенные должности в органах власти выступает самостоятельным основанием для прекращения трудового договора.

При прекращении службы в трудовой книжке делается соответствующая запись с указанием основания. Муниципальный служащий обязан при прекращении трудового договора возвратить все используемые документы по службе. Данное правило распространяется также на наследников в случае смерти муниципального служащего.

Заключение

На основе проведенного исследования правового статуса муниципального служащего, анализа нормативных актов и практики их применения можно сделать следующие выводы и предложения: Представляется целесообразным внести изменения и дополнения в действующее законодательство:

а) изменить редакцию ч. 1 ст. 16 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: «на муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и языком субъекта Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с настоящим Федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в статье 13 настоящего Федерального закона в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой»;

б) дополнить ч. 1 статьи 23 подпунктом 9 следующего содержания: «предоставление единовременной субсидии на приобретение жилого помещения один раз на весь период муниципальной службы в порядке и на условиях, устанавливаемых нормативным актом субъекта Российской Федерации и в порядке, определенном уставом муниципального образования». Такая мера могла бы оказать положительное влияние на привлечение новых молодых кадров на должности муниципальной службы в городском округе Тольятти;

в) дополнить ч. 1 статьи 23 закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» подпунктом 10 следующего содержания: «получение дополнительного профессионального образования, повышение квалификации с сохранением денежного содержания по занимаемой должности и замещаемой должности на период прохождения обучения». Помимо того, что, пройдя такое обучения муниципальный служащий

повысит уровень своей профессиональной готовности к выполнению задач местного значения, но также будет служить дополнительным стимулом к совершенствованию знаний, навыков, результативности своей работы;

г) в целях системного подхода к правовому регулированию и повышения эффективности практического применения правовых положений представляется возможным статью 23 закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» статьёй, именуемой «Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему», перенести в главу 3;

д) в ст. 3.11 КоАП РФ увеличить срок дисквалификации до 5 лет, в настоящее время эта мера ответственности ограничена 3-летним сроком, который представляется недостаточным;

е) в качестве стимулирования муниципальных служащих к эффективному выполнению возложенных на них задач, пересмотреть структуру окладов по занимаемой должности в зависимости от объема выполняемой работы и серьезности (важности) задач местного значения. В настоящее время в ряде муниципальных образований приняты положения, согласно которым определяется переменная часть оклада муниципального служащего с привязкой к результативности его деятельности;

ж) в качестве дополнительного способа вознаграждения за эффективный труд предлагается рассмотреть возможность компенсации муниципальному служащему расходы, связанные с прохождением санаторно-курортного обслуживания, нахождения в пансионате, базе отдыха в своем регионе. Размер возмещения должен быть установлен на уровне муниципального образования в зависимости от его экономических возможностей (например, компенсация составлять будет 50% от стоимости санаторно-курортной путевки);

з) муниципальная служба должна быть стабильна. Это может быть обеспечено посредством составления индивидуального плана карьерного продвижения муниципальных служащих в связи с успешными результатами

профессиональной деятельности, прохождении аттестации, стажем занимаемой должности.

Стабильность кадрового состава может быть обеспечена посредством информирования служащего о возможностях его дальнейшего продвижения по служебной лестнице, что также способствует стимулированию к эффективной работе и стабилизирует трудовую деятельность.

Разработка индивидуальных карьерных планов, с одной стороны, позволит удовлетворить потребность сотрудников органов местного самоуправления в самореализации и профессиональном росте, с другой - обеспечит планирование профессионального развития муниципальных служащих на основе учета их личных интересов. Предлагаемые рекомендации правового характера направлены на устранение имеющихся недочетов в законодательстве, пробелов, совершенствования вопросов гарантийного обеспечения муниципальной службы, повышения к ней интереса со стороны подготовленных молодых кадров, стимулирования их к несению установленных запретов и ограничений за счет применения компенсационных приемов (гарантий).

Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. - 1993. - № 237.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Библиотечка Российской газеты. - 1999. - № 22 – 23.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 2. - ст. 163.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (часть I). - ст. 1.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (часть I). - Ст. 3.
6. Федеральный закон от 08.01.1998г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 2. - ст. 224.
7. Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 40. - ст. 3822.
8. Федеральный закон от 02.03.2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. № 10. - ст. 1152.
9. Федеральный закон от 22.12.2008г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. № 52 (ч. 1). - ст. 6222.
10. Федеральный закон от 25.12.2008г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (ч. 1). - ст. 6228.

11. Федеральный закон от 21.11.2011г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 48. - ст. 6730.

12. Указ Президента РФ от 01.07.2010г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 27. - ст. 3446.

13. Бахрах, Д.Н. Административное право России. - М.: НОРМА, 2000. - 640 с.

14. Братановский, С.Н. Принципы организации и функционирования муниципальной службы // Гражданин и право. - 2011. - № 5.

15. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. - 2011. - № 10.

16. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Основное содержание позитивной ответственности в системе государственной и муниципальной службы // Вестник СГАП. - 2012. - № 3. – С. 83 - 88.

17. Васильев, В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. - М., 1999. - С. 252.

18. Владимирский-Буданов, М.Ф. Обзор истории русского права. - Ростов-на-Дону: Феникс, 1995. - 640 с.

19. Гришковец, А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. - 2013. - № 12.

20. Гришкoveц, А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Вестник ВИПК МВД России. - 2017. - № 3.

21 Дмитриев, Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации. - 2-е изд. - М., 2002. - 685 с.

22 Добробаба, М.Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) / Под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Юрлитинформ, 2017. – 412 с.

23. Ильяков, А.Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. - 2016. - № 4.

24. Казаченкова, О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. - 2006. - № 3.

25. Кизеветтер, АА. Местное самоуправление в России IX--XIX ст. Исторический очерк. - Пг., 1917. – 120 с.

26. Козбаненко, В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. - 2003. - № 1.

27. Козырин, А.Н. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: учебное пособие / А.Н. Козырин, Е.К. Глушко, М.А. Штатаина; под ред. А.Н. Козырина; Гос. Ун-т – Высшая школа экономики. – М.: ТЕИС, 2006. – 287 с.

28 Литвинцева, Е.А. Управление персоналом государственной службы в зарубежных странах / Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2010. – 124 с.

29 Миронов, В.П. Местное самоуправление как форма публичной власти // Чиновник. - 2010. - № 5.

30. Михнева, С.В. Правовой статус муниципального служащего в России (Нижневолжский регион): Дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2003. – 223 с.

31. Москалев, А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник пермского университета. - 2012. - № 2(16).

32. Муравченко, В.Б. Правовое регулирование труда муниципальных служащих // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – 2015. – № 2 (14).

33. Осиночкина, Е.В. Правовой статус муниципального служащего: становление, понятие и механизм реализации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. - Казань, 2006. – 225 с.

34. Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс, 2018.

35. Постовой, Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. - М., 1995. - 189 с.

36. Романенко, Е.Ф. Правовое регулирование прав и обязанностей муниципального служащего: проблемы и пути решения [Текст] // Право: современные тенденции: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, февраль 2018 г.). — Краснодар: Новация, 2018.

37. Ростовцева, Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2012. - № 3.

38. Сорокин, Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. – 183 с.

39. Фирсов, А. нет повести печальнее на свете, чем повесть о конфликте интересов // Бухгалтерия и банки. - 2006. - № 12.

40. Фененко, Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. - М.: МГИМОУниверситет, 2004. - 401 с.

41. Чаннов, С.Е. Правовое регулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право. - 2006. - № 11.

42 Шугрина, Е.С. Муниципальное право.- М., 2014. - 672 с.

43. Апелляционное определение Омского областного суда от 26.06.2013 по делу № 33-4087/13 / Документ опубликован не был // СПС Гарант, 2018.

44. Апелляционное определение Тюменского областного суда от 26.05.2014 по делу № 33-2480/2014 / Документ опубликован не был // СПС Гарант, 2018. 4.3.

45 Решение Можайского городского суда Московской области от 02 мая 2012 года по делу № 2-407/12 / Документ опубликован не был // СПС Гарант, 2018