

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)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Юридическая ответственность муниципальных служащих»

Студент

О.Н. Постникова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

д. ю. н., профессор Н.А. Боброва

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

Тольятти 2020

Содержание

Введение.....	3
1 Понятие, полномочия, статус муниципальных служащих.....	9
1.1 Понятие, функции и полномочия муниципальных служащих	9
1.2 Статус муниципальных служащих, нормативная основа регулирования их деятельности	19
2 Понятие и виды ответственности муниципальных служащих.....	29
2.1 Понятие ответственности муниципальных служащих	29
2.2 Соотношение морально-политической и юридической ответственности муниципальных служащих	33
2.3 Понятие деликтов (правонарушений) муниципальными служащими	36
2.4 Виды юридической ответственности муниципальных служащих	39
3 Вопросы совершенствования ответственности муниципальных служащих.....	61
3.1 Совершенствование регламентов работы муниципальных служащих	61
3.2 Разработка новых требований к ответственности муниципальных служащих	65
Заключение.....	80
Список используемой литературы и используемых источников.....	85

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Вопросы юридической ответственности в рамках реализации властных полномочий до сих пор остаются актуальными, широко обсуждаются научным сообществом, не имеют границ познания и несут практическую значимость на всем протяжении развития теории государства и права.

Осуществление государственного управления обусловлено сущностью властных полномочий, в результате чего система государственного управления, которая обеспечивает соблюдение интересов государства, а также прав и свобод граждан страны, признается важной и значимой. На современном этапе развития Российской Федерации, идущей по пути совершенствования в рамках правового государства, самым актуальным и значимым вопросом стали взаимодействие и сотрудничество общества и государства.

Полагаем, что важным регулятором качественного сотрудничества государства и общества является именно концепция привлечения к ответственности муниципальных служащих. К одной из причин подрыва существующих правовых отношений в органах муниципальной власти относятся незаконные действия муниципальных служащих. Своими противоправными действиями, а иногда и бездействием, они дискредитируют представителей власти разных уровней, подрывая государственную безопасность, ухудшая политический климат страны и замедляя ее экономическое и социальное развитие.

Юридическая ответственность является сдерживающим фактором перед соблазнами и ошибками для муниципальных служащих, которые ближе всего к гражданам и непосредственно с ними взаимодействуют, олицетворяя всех представителей власти.

Однако нехватка особых теоретических исследований по вопросам и проблемам совершенствования юридической ответственности муниципальных служащих, которые затрагивали бы все сферы правоотношений с ее «участием», побуждает нас констатировать очевидную недосказанность в общем теоретическом исследовании обозначенной проблемы.

Все вышеуказанное определяет актуальность и практическую значимость магистерской диссертации.

Основной целью магистерской диссертации является анализ проблем юридической ответственности муниципальных служащих и выработка стратегии по ее совершенствованию .

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- определить функции и полномочия муниципальных служащих;
- рассмотреть понятие и виды ответственности, применяемые к муниципальным служащим;
- описать механизм привлечения к ответственности муниципальных служащих;
- изучить особенности привлечения муниципальных служащих к административной ответственности;
- разработать практические рекомендации по повышению юридической ответственности муниципальных служащих.

Предметом исследования выступают теоретические правовые аспекты юридической ответственности муниципальных служащих, регламентирующие ее нормативные акты, практические вопросы правового регулирования, а также механизм совершенствования сферы юридической ответственности муниципальных служащих.

Объектом исследования являются общественные отношения, формирующиеся в рамках реализации юридической ответственности

муниципальных служащих, а также современная судебная практика по привлечению к юридической ответственности муниципальных служащих.

Объект и предмет были исследованы нами комплексно с использованием современных методов научного познания.

Основными методами исследования стали:

- исторический;
- логико-структурный;
- статистический;
- системный;
- сравнительно-правовой;
- формально-юридический.

Это позволило рассмотреть проблему в развитии и взаимодействии с иными правовыми явлениями, а в результате помогло добиться обобщений значительного уровня и сделать выводы, которые возможно применить в науке теории государства и права.

Теоретическая значимость магистерской диссертации заключается в том, что ознакомившись с ним, представители органов муниципальной власти, возможно, обратят внимание на проблемы юридической ответственности муниципальных служащих.

Практическая значимость определяется тем, что материалы работы могут найти свое практическое применение для обучения специалистов в профильных и непрофильных вузах. Рекомендации по совершенствованию действующей нормативной правовой базы могут быть использованы также в правотворческой деятельности.

Информационной и эмпирической основой исследования выступили нормативные правовые акты Российской Федерации, монографии, научные статьи и обзоры, публикации и доклады, материалы научных дискуссий, журнальные и газетные публикации, а также ресурсы сети Интернет.

В рамках анализа эмпирического материала применялись: изучение документов, социологические исследования и наблюдение.

В качестве нормативной основы диссертации использовались следующие правовые акты: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и различные муниципальные акты.

В настоящей магистерской диссертации приведен 61 источник, в том числе семь источников на английском языке [55, 56, 57, 58, 59, 60, 61], в том числе опубликованные в международных базах цитирования Scopus и Web of Science.

Гипотеза исследования заключается в том, что совершенствование юридической ответственности муниципальных служащих должно способствовать развитию Российской Федерации как правового государства, обеспечению плодотворного и гармоничного взаимодействия представителей власти и общества, а также повышению уровня доверия населения к органам власти, необходимого для демократических преобразований в стране.

Научная новизна исследования заключается в проведении комплексного анализа проблем юридической ответственности муниципальных служащих и выработке вариантов их решения, а также в выявлении пробелов в законодательстве и определении путей их устранения путем совершенствования.

Положения, выносимые на защиту:

1. Главная особенность института местного самоуправления – это самостоятельное решение населением вопросов, которые непосредственно

относятся к обеспечению жизнедеятельности и обособленности от органов государственной власти, из чего следует юридическая ответственность должностных лиц органов муниципальной власти за исполнение возложенных на них полномочий.

2. Единого определения юридической ответственности, как в российском, так и зарубежном законодательстве не существует. Необходимо консолидировать неоднозначные мнения ученых о понимании юридической ответственности и сформулировать общее для всех понятие.

3. В российских нормативных правовых актах, касающихся муниципальной службы, не редко встречаются требования к муниципальным служащим, которые носят вовсе не правовой, а моральный и нравственный характер. Однако морально-политическая ответственность, как понятие, намного шире, чем юридическая ответственность. Если быть точнее, то морально-политическая ответственность представляет собой общесоциальную, а юридическая – всего лишь ее разновидность.

4. Нормы регулирования дисциплинарной ответственности муниципальных служащих представляют собой вид мер дисциплинарного принуждения, которые в рамках служебных правоотношений применимы к служащим. Переоценить роль данных дисциплинарных мер невозможно. Они являются гарантией неукоснительного и своевременного исполнения муниципальными служащими своих должностных обязанностей.

5. В зависимости от того, что является основой для возникновения правовых отношений и какой отраслью права эти отношения регулируются, кто является их сторонами и каков характер претерпевания, специфика санкций и других критериев, юридическая ответственность подразделяется на виды, такие как ответственность административная, дисциплинарная, уголовная, материальная.

6. Организационная культура в системе муниципального управления имеет такие существенные недостатки как коррупция и бюрократизм. Чтобы

преодолеть эти явления негативного характера, необходимо упростить систему управления в стране и совершенствовать работу по антикоррупционной составляющей.

7. Законодательство о местном самоуправлении необходимо усовершенствовать, а именно, внести поправки и существенные дополнения в Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», которые позволят предусмотреть и конкретизировать основания наступления ответственности муниципальных органов и должностных лиц перед гражданами и государством.

8. Необходимо реализовать ряд мероприятий, которые позволят не только усовершенствовать систему управления в муниципальных структурах, но и повысить уровень престижности муниципального служащего, а также создать такие условия, при которых не возникнет даже повода применить к чиновнику всю мощь юридической ответственности.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в 1 опубликованной научной статье.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех разделов, включающих восемь подразделов, заключения, а также списка используемой литературы и используемых источников.

1 Понятие, полномочия, статус муниципальных служащих

1.1 Понятие, функции и полномочия муниципальных служащих

Муниципальное самоуправление имеет собственный предмет ведения – это вопросы, имеющие значение для муниципального образования. Муниципальное управление обособлено от государства и независимо от него при решении вопросов местного значения. Однако круг вопросов местного значения, демократические основы реализации муниципального управления и другие аспекты публичного управления на муниципальном уровне регламентируется государством.

Местное самоуправление является ярко выраженной формой народовластия, которая выражается в ответственном и самостоятельном решении населением муниципалитета вопросов, имеющих важность для местного сообщества.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» «муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета» [45].

Таким образом, деятельность муниципальных служащих основана на обязанностях, которые в свою очередь неразрывно связанных с функциями и полномочиями органов муниципального образования.

Функции муниципального управления характеризуются как основные направления деятельности муниципального образования, которые выполняются органами управления муниципалитета, должностными лицами

местного самоуправления и при непосредственном участии населения муниципального образования.

По мнению А.А. Васильева, «под функциями муниципального управления понимаются основные направления деятельности органов местного самоуправления. Они обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, отличаются по объему, составу решаемых задач, а также теми целями, к достижению и выполнению которых стремиться деятельность органов местного самоуправления» [7].

Функции муниципального управления определяются местом, которое оно занимает в системе народовластия, природой его начала, задачами и целями, достижение которых являются целью действий органов местного самоуправления.

«Функции органов местного управления делятся на ряд видов, к числу которых следует отнести: во-первых, функции органов местного самоуправления социально-целевого характера – это те функции, которые направлены на реализацию муниципального управления как управленческой деятельности; во-вторых, функции органов местного самоуправления исполнительно-распорядительного характера – это те функции, которые направлены на обеспечение организационного и процессуального состава деятельности органов местного самоуправления» [38, с. 92].

Представительный орган муниципалитета является выборным и призван осуществлять реализацию законодательной власти в муниципальном образовании. Администрация как муниципальный орган представляет собой организационно-распорядительный орган муниципального управления, который осуществляет практическую реализацию функций местного самоуправления. Ее функции делятся на:

- 1) организационно-управленческие функции, которые подразумевают формирование структуры и состава органов муниципального управления, входящих в состав муниципальной администрации;

2) исполнительно-распорядительные функции, которые сводятся к принятию управленческих решений и их исполнению, а также к разрешению вопросов, имеющих значимость для местного населения.

К указанным выше функциям муниципальной администрации также следует относить: издание муниципальной администрацией нормативно-правовых актов в пределах своей компетенции, формирование органов муниципального управления, определение их кадрового состава, разработка проекта муниципального бюджета, обеспечение исполнения бюджета, формирование проектов планов и программ социально-экономического развития муниципального образования, подготовка отчетности относительно исполнения муниципального бюджета, обеспечение реализации планов и программ социально-экономического развития и т.д.

«Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [43]. Глава в зависимости от устава муниципального образования возглавляет либо представительную, либо исполнительную ветвь власти.

В первую очередь, на него возлагается реализация представительной функции. Ее содержание выражается в следующем:

- главы муниципального образования выступают в качестве представителя данного образования в отношениях с государственными органами управления федерального и регионального уровня, организациями и населением (главам муниципальных образований не требуется доверенность на осуществление полномочий от имени муниципального образования);

- главы муниципальных образований осуществляют подписание и обнародование нормативных правовых актов, принимаемых органом муниципального управления представительного характера;

- главы муниципальных образований осуществляют в пределах своей компетенции издание правовых актов;

- главы муниципальных образований, при необходимости, созывают внеочередные собрания органа муниципального права представительного характера.

Также глава муниципального образования осуществляет реализацию управленческой функции, которая делится на два направления: разрешение вопросов, имеющих значимость для местного населения, и участие в реализации полномочий, делегированных государством муниципалитету.

«Муниципальный уровень власти считается наиболее приближенным к населению, а, следовательно, и наиболее способным к решению проблем населения. В связи с этим органы местного самоуправления наделены широким спектром полномочий, многообразие которых требует определенной их классификации» [2, с. 73-74]. Полномочия местного самоуправления осуществляются органами муниципального управления, которые представляют собой особый субъект права, наделенный административно-властными полномочиями, а в ряде указанных законодательством случаях и государственно-властными полномочиями.

«Вся совокупность полномочий местного самоуправления делится на следующие группы: руководящие полномочия, регулирующие полномочия, расчетно-аналитические полномочия, организационные полномочия, контрольные полномочия» [21, с. 231]. В состав полномочий по руководству следует включать создание, назначение, регулирование, стимулирование, непосредственное и опосредованное руководство.

Полномочия по применению административно-правовых режимов или регулирующие полномочия представляют собой перечень полномочий, которые определяют участие органов муниципального управления в разрешительных мероприятиях через осуществление лицензирования

отдельных видов деятельности, проведения аттестаций, предоставления квот, выдачу разрешений и другие.

Состав расчетно-аналитических полномочий включает в себя сбор, обработку, анализ информации и передачу ее иным органам, а также учет, прогнозирование и планирование. Организационные полномочия включают в себя обеспечение и организацию различных процессов, координирование работы субъектов управления.

Контрольные полномочия включают в себя такие, которые реализуются органами местного самоуправления самостоятельно, и которые осуществляются во взаимодействии с органами государственного управления и иными структурами.

Формы осуществления полномочий местного самоуправления можно подразделить на полномочия правотворчества и правоприменения.

Под правотворчеством Н.Л. Пешин рекомендует понимать деятельность по «принятию устава муниципалитета, его изменению и дополнению, изданию местных нормативных правовых актов, установлению официальной символики муниципального образования, созданию муниципальных предприятий и учреждений, управлению муниципальными заказами, формированию тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений» [30, с. 58].

Под правотворчеством местного самоуправления следует понимать подзаконное правотворчество, которое часто обозначается юристами как нормотворчество. На наш взгляд, автономно от применяемого понятия под правовым творчеством нужно понимать создание правовых норм на местном уровне.

«Органы муниципального управления вправе принимать нормативно-правовые акты и не нормативно-правовые акты общего и индивидуального характера, которые представляют собой формы реализации полномочий местного самоуправления» [18, с. 14].

Свое выражение правоприменение находит в материально-техническом и организационном обеспечении по подготовке и проведению:

муниципальных выборов;

референдума местного значения;

3) голосования по отзыву членов выборного органа муниципального управления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

4) голосования по изменению границы муниципального образования;

5) голосования по преобразованию муниципалитета.

К примерам применения права можно отнести реализацию программы и плана по развитию муниципалитета в социальной и экономической сферах, подготовка и анализ статистических данных, представляющих уровень состояния социальной сферы и развития экономики муниципального образования, а также осуществление международного и внешнего экономического взаимодействия и пр.

Еще одной разновидностью форм реализации полномочий местного самоуправления, которая отражает процесс правоприменения, является такая широко известная форма, как обращение органов или должностных лиц муниципального управления в судебные органы с исками или заявлениями, защищающими публичные интересы жителей муниципального образования.

«Органами муниципального самоуправления именуются органы, учреждаемые непосредственно населением, то есть формируемые выборным путем в представительные органы, а также органы, которые, в свою очередь, формируются представительным органом, сформированным непосредственно населением муниципального образования» [21, с. 301].

Органы местного самоуправления должны решать вопросы местного значения для обеспечения прав населения муниципального образования и социально-экономического развития территории. Местное самоуправление «встроено» в публичную систему управления государством: муниципальное управление решает те же задачи, что и государство, только на уровне

муниципалитета. Фактически, оно соединяет в себе общественно-политические начала, выступая связующим звеном в одном политическом управлении и общественном управлении государства и населения.

На практике возникают такие ситуации, когда отдельные государственные задачи необходимо эффективно решать на местном уровне. Для этого законодательство предусматривает процедуру передачи отдельных полномочий государственными органами органам местного самоуправления.

Однако, такая передача может иметь некоторые ограничения: она не допускает подмены муниципальных полномочий муниципальными и не допускает изменения предметов ведения.

Порядок наделения органов муниципального управления государственными полномочиями определяется главой 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Полномочия, которые не относятся федеральным и региональным законодательством к вопросам, имеющим значимость местную, следует признавать полномочиями государственными, делегируемыми органами государственного управления органам муниципальным.

«Процесс передачи муниципальных полномочий органам муниципального управления должен быть урегулирован федеральными и региональными законами. Использование иных нормативно-правовых актов для этих целей запрещено. Полномочия в отношении предметов совместного ведения федерации и ее субъектов могут быть переданы органам муниципального управления на основании законов регионального уровня, при условии отсутствия в них противоречий федеральному законодательству» [49, с. 289].

Делегированные государственные полномочия могут быть осуществлены органами муниципального управления городских округов и

муниципальных районов, при условии, что другие требования не установлены региональными и федеральными законами.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает требование обязательности финансового обеспечения реализации делегированных муниципальных полномочий органами муниципального управления посредством предоставления соответствующих субвенций из бюджетов различного уровня. «При этом органам муниципального управления разрешено дополнительное использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств для реализации делегированных муниципальных полномочий. Порядок использования таких средств определяется уставами муниципальных образований.» [26, с. 9].

Согласно ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законы, которые становятся основанием для осуществления делегирования государственных полномочий органам муниципального управления, должны включать в себя следующую информацию:

«1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий» [43].

Также региональные законы, которые регулируют передачу государственных полномочий органам муниципального управления, должны включать в себя следующую информацию: во-первых, перечень прав и обязанностей регионального главы, связанных с делегированием органам муниципального управления государственных полномочий; во-вторых, список прав и обязанности органов муниципального управления, которые связаны с передачей им отдельных госполномочий.

Необходимо отметить такую особенность осуществления полномочий правоприменения, как наложение ограничений для муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления, касающихся принятия решений и выполнения действий на собственное усмотрение. Все действия регламентируются должностной инструкцией.

То есть, «органы муниципального управления и должностные лица местного самоуправления, реализующие возложенные на них полномочия, обязываются к четкому определению их права на осуществление действий по

усмотрению, а также обязываются к реализации того или иного права при условии, что отказ от каких-либо действий не станет причиной и основанием для привлечения их к ответственности» [40].

В качестве гарантии точности и неукоснительности воплощения в жизнь всех норм действующего законодательства обязано выступать правильное применение права органами муниципального управления.

Сложностью на пути такого правильного правоприменения может выступить отсутствие единообразного подхода к трактовке правовых норм, которые ставят органы муниципального управления и должностных лиц местного самоуправления в ситуацию, когда отсутствуют возможности четкого и правильного определения их обязательств в рамках осуществления того или иного права.

Однако, наличие такой проблемы не исключает того, что при осуществлении формы полномочий «правоприменение», органы и должностные лица муниципального управления обязаны неукоснительно следовать нормам закона.

Согласно ст. 6 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области рассматриваемого нами органа относятся:

«- правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в порядке и случаях, которые были установлены Федеральным законом;

- правовое регулирование ответственности, обязанностей и прав органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления в порядке и случаях, которые были установлены федеральными законами;

- правовое регулирование ответственности, обязанностей и прав органов местного самоуправления и должностных лиц местного

самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;

правовое регулирование ответственности, обязанностей и прав рассматриваемого органа и должностных лиц, при осуществлении отдельных муниципальных полномочий, которыми эти органы наделены законами субъектов РФ» [43].

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации по отношению к муниципальным образованиям, органам местного самоуправления позволительно лишь в порядке и случаях, которые установлены Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.

1.2 Статус муниципальных служащих, нормативная основа регулирования их деятельности

«В Российской Федерации местное самоуправление является основным принципом конституционного строя и самым приближенным субъектом управления к населению» [53, с. 19]. При грамотной организации местного самоуправления достигается удовлетворение самых важных жизненных потребностей населения, эффективно используются местные средства, и, таким образом, ликвидируется социальная напряженность и повышается доверие к органам власти населения.

Главная особенность института местного самоуправления – это самостоятельное решение населением вопросов, которые непосредственно относятся к обеспечению жизнедеятельности и обособленности от органов государственной власти, из чего и следует ответственность органов и

должностных лиц, рассматриваемого нами органа, за исполнение возложенных на них полномочий.

Статьи 71 и 72 Федерального закона от 06.10.2020 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются правовой основой, где сказано, что основанием для наступления ответственности перед населением органов, членов выборного органа, депутатов, должностных лиц местного самоуправления обуславливается уставом муниципального образования. А перед государством - решением суда, в случаях нарушения Конституции РФ и иных законов либо за несоответствующее выполнение муниципальных полномочий [43].

Принцип ответственности - это точное исполнение порученных обязательств. Так же сюда включается защита свобод, прав и законных интересов людей, которые проживают в муниципальном образовании.

Основной барьер, в осуществлении ответственности органов местного самоуправления, это недочеты в законодательстве, так же когда не совсем объективно прописаны нормы, которые определяют ответственность перед страной. Необходимо обратить внимание на то, что в правовой системе нет определения понятия «юридическая ответственность».

Для исследования этой правовой категории, при использовании этого термина возникают разного рода трудности. Безусловно, под ответственностью необходимо понимать меру государственного принуждения, за совершение действий либо бездействий, запрещенные законодательно и нормами морали. Как известно, в каждой отрасли права существуют своя мера ответственности.

«Поэтому следует опираться на внутренние задачи каждой отрасли, не пытаясь создать универсальное понятие юридической ответственности для всех отраслей, довольствуясь при этом общетеоретическим определением, в соответствии с которым под юридической ответственностью понимается

применение к правонарушителю мер государственного принуждения с помощью реализации санкции в установленном законом порядке» [5, с. 34; 57, с. 46].

Нас же интересен конституционно-правовой вид, потому как на территории муниципального образования, население является основным субъектом властных отношений, а санкции при осуществлении этого института ответственности перед населением носят характер конституционно-правовой. По мнению В.Г. Игнатовой, «первоначально, такая ответственность нашла свое отражение в научных изучениях, и, если ее сравнивать с другими видами ответственности, то возникла сравнительно не так уж давно» [15, с. 48].

Несмотря на установление отдельных мер конституционно-правовой ответственности, в отечественном законодательстве данный термин не применяется. В Конституции Российской Федерации не рассматривается конституционно-правовая ответственность в качестве отдельного института. В частности, термин «ответственность» свое применение находит только в трех ее статьях: ст.41, 54, 122, при этом в ст. 122 преимущественно речь идет об ответственности уголовной [20].

Зарубежный опыт, по сравнению с отечественной практикой, показывает прямое конституционное и законодательное закрепление конституционно-правовой ответственности в качестве особого его вида ответственности в муниципальной сфере. Так, «Конституция Польши прямо предусмотрела конституционно-правовую ответственность: в ст. 198 указаны лица, которые несут за нарушение Конституции или закона в связи с занимаемой должностью или в сфере исполнения своих служебных обязанностей конституционную ответственность. В статье 142 Федерального конституционного закона Австрии устанавливается предусмотренная Конституцией ответственность верховных органов Федерации и земель, их должностных лиц за допущенные правонарушения» [9, с. 60].

Безусловно, рассматривание зарубежного опыта регулирования вопросов конституционно-правовой ответственности имеет очень большое значение, однако необходимо учитывать российские особенности, поэтому нельзя просто заимствовать иностранные механизмы.

Таким образом, с нашей точки зрения, назрела острая необходимость в принятии узконаправленного нормативного акта о конституционно-правовой ответственности. Важно разработать и утвердить как целостный «конституционный кодекс», так и специальный федеральный закон, который будет посвящен конституционно-правовой ответственности в сфере местного самоуправления. «Предполагаемой целью этих всех актов является конкретизация конституционные нормы в соответствие с тем, как это предусмотрено по отношению к другим видам юридической ответственности» [3, с. 64].

При таких обстоятельствах, нами может быть выделена следующая очень важная проблема - недостаточно отрегулированный механизм внутрисистемной ответственности в структуре рассматриваемых нами органов.

В этом случае в большой степени Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставляет данный вопрос на усмотрение самого муниципалитета, совершается это при помощи конкретизации в уставе муниципального образования. «Сами предпосылки существования подобного рода ответственности необходимо искать в принципах формирования системы местных органов самоуправления. Закон, в противовес этому, учреждает полномочия и компетенцию представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования» [11].

Обобщая и складывая их, можно говорить, что им присущ комплексный характер, устанавливающий цельную направленность деятельности всей системы органов местного самоуправления, в также

эффективность решения вопросов местного значения определенного муниципального образования. Безусловно, учитывая местные и иные особенности муниципалитета, они дополняются и конкретизируются, фиксируясь в уставе муниципального образования. Однако, опираясь на принцип законности, основу для выявления данных полномочий необходимо устанавливать на уровне законодательства федерального.

Несомненно, имея ввиду особенную значительность вопросов, которые решают представительные органы местного самоуправления и глава муниципального образования, предполагается то, что возложение ответственности на соответственный орган местного самоуправления связывается с воплощением в жизнь соответственных исключительных полномочий, а также эффективностью осуществления таковых.

В Российской Федерации признается, а также гарантируется местное самоуправление. Самый значимый международный акт, с помощью которого происходит регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления, является Европейская хартия местного самоуправления [12].

«У России, после того как была подписана Европейская хартия местного самоуправления и произошла ее ратификация, появились обязательства по следованию общепризнанным принципам местного самоуправления» [37, с. 68].

Наша страна, в процессе ратификации Хартии, никаких оговорок не сделала, это означает, что Россия приняла обязательство, в полном объеме реализовывать все положения Хартии.

На основе п.1 ст.12 Европейской Хартии, любое государство, которое желает или присоединилось к данной Хартии, принимает на себя обязательство, соблюдать требования, которые изложены в 20-ти пунктах из тридцати.

В п. 1 ст. 3 данной Хартии зафиксировано положение о том, что местное самоуправление представляет собой право, а также действительную способность местных властей по регулированию и управлению значительной части публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения.

«В пункте 4 ст.4 Европейской Хартии определено, что полномочия местных властей - исключительны и всеобъемлющи. Они не могут быть ограничены другой региональной или центральной инстанцией» [55; 61].

В статье 11 Хартии зафиксировано то, что, в случае необходимости, территориальные общности вправе обращаться в суд для того чтобы осуществлять свободное осуществление своих полномочий и уважать принципы местного самоуправления, которые закреплены в Конституции либо нормативно-правовых актах страны.

«Важно, что в Хартии предусматривается и то, что любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией либо другими нормативно-правовыми актами» [50, с. 354].

Надо обратить внимание на то, что наличествует отдельные положения, выполнение их, с точки зрения Европейской Хартии местного самоуправления, является принципиальными:

- важнейшая основа конституционного строя является местное самоуправление;
- право граждан на реализацию местного самоуправления закреплено на законодательном уровне и гарантируется государством;
- органы местного самоуправления не является органом государственной власти;
- муниципальная собственность, является одной из форм собственности, так же как государственная или частная.

На основе крайней важности местного самоуправления, по возможности, такие положения должны быть широко представлены в Конституции государств, которые ратифицируют данную Хартию.

Одним из требований данной Хартии состоит в праве на то, чтобы объединяться в ассоциации. Это закреплено в ст. 10 «Право местных органов самоуправления на объединение».

В п. 2 ст.10 Европейской Хартии определено, что право местных властей на членство в соответствующих союзах для защиты или претворения в жизнь их совместных интересов, а также их право являться членами международных союзов местных властей, признается каждым существующим государством.

«Прежде всего, это право связано с ассоциациями, их представляют все местные органы власти того либо иного рода на общенациональной или региональной основе» [59].

Еще, на что необходимо обратить внимание, это то, что они непосредственно вправе вступать в международные ассоциации.

Так как речь идет об оценке местного законодательства на предмет его соответствия Европейской Хартии местного самоуправления, то справедливым и конструктивным подходом является выполнение такого рассмотрения экспертами Конгресса.

«С точки зрения экспертов, существование двухуровневой системы местного самоуправления в РФ так же, как и в Испании при воплощении в жизнь косвенных выборов, развитию местной демократии не препятствует, а также содействует межмуниципальному сотрудничеству» [24].

При этом заметим, что, в отличие от нашей страны, Испания, в процессе ратификации Хартии, сделала соответствующую оговорку.

Тогда, можем прийти к выводу о том, что, на основании ст. 13 Европейской хартии местного самоуправления, целесообразно ограничить действия п. 2 ст. 3 Хартии. Ее можно реализовывать в том объеме, в котором

предусмотрена в нем система прямых выборов. Помимо этого, реализация ее обязательна во всех органах местного самоуправления, подпадающих под действие данной Хартии.

Таким образом, в настоящее время, законодательство о местном самоуправлении необходимо усовершенствовать, а именно внести поправки и существенные дополнения в Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», где надо предусмотреть и конкретизировать основания наступления ответственности органов и должностных лиц перед гражданами и государством.

Думается, в Законе должны быть определены основания и порядок наступления ответственности вследствие утраты доверия населения. Мало того, что данное устанавливается в уставе муниципального образования, населением муниципального образования. Наша страна имеет огромную территорию, в ее составе много субъектов, они разнятся между собой традициями и историческими ценностями, в уставах, безусловно, существуют различия. Невозможно не согласиться с утверждением, что «ответственность на всей территории страны должна наступать за равнозначные провинности, они должны быть непременно указаны в законе на федеральном уровне.

Иначе говоря, необходимо специальное законодательство, в котором бы регулировалась данная проблема» [1, с. 22].

При подведении итога сказанному выше, можем подметить, что правотворческая работа местной администрации, на сегодняшний день, остается бессистемной и не до конца урегулированной, а это очень влияет на результативность работы исполнительно-распорядительного органа, который играет важнейшую роль в улучшении качества жизни населения.

Так же и в правовой системе федерального уровня: в ней имеется большое количество недочетов и отдельных пробел в праве, которые не урегулированы законом ни одного уровня власти. Это так же можно отнести

и к отраслевым актам, которые регулируют проблемы местного самоуправления.

С нашей точки зрения, представляется также, что в настоящее время нужно усилить контроль, в правотворческой деятельности органов местного самоуправления – местной администрации.

Остается актуальным разностороннее совершенствование компетенции всех структур, которые являются частью системы местной администрации. Надо конкретнее осуществлять распределение полномочий, которые будут закреплены на федеральном уровне.

Необходимо также более четко определить правовой статус главы администрации муниципалитета, потому как это право не закреплено на региональном уровне, а органы местного самоуправления либо не желают себя вводить в жесткие правовые рамки, ограничивать себя какими-либо дополнительными правовыми актами, либо «не умеют» этого делать.

Выводы по данной главе

Рассматривая современный период отечественной государственности, можно увидеть, что важная роль отводится развитию самостоятельности органов местного самоуправления, поэтому усиливается полномочия правотворческой деятельности органов местного самоуправления, а если быть конкретным – местной администрации.

Состояние правотворческой работы органов местного самоуправления не предоставляет населению знакомиться и реализовывать в жизнь акты местных органов, что снижает результативность их применения, а так же не предоставляет населению возможность осуществлять контроль. Такое положение дел противоречит самой сути местного самоуправления, и несовместимо с основными принципами демократии. «Деятельность местной администрации, в правовом регулировании остается бессистемной и не в полной мере урегулированной, это очень влияет на эффективную работу

исполнительно-распорядительного органа, которому принадлежит ключевая роль в улучшении качества жизни жителей» [58, с. 39]. Также следует упомянуть о том, что в правовой системе федерального уровня имеется много недостатков, это также можно отнести и к отраслевым актам, которые регулируют вопросы, связанные с местным самоуправлением. Видится также то, что нужно усилить контроль в правотворческой деятельности органов местного самоуправления – местной администрации. Каждый нормативный правовой акт должен прорабатываться и утверждаться на нескольких уровнях всех органов муниципалитета. Остается актуальным разностороннее совершенствование компетенции всех структур, которые являются частью системы местной администрации. Надо конкретнее осуществлять распределение полномочий, закрепляемых на федеральном уровне. Необходимо более четко определить правовой статус главы администрации, потому как это право не закреплено на региональном уровне, а органы МСУ либо не желают себя вводить в жесткие правовые рамки, либо «не умеют».

2 Понятие и виды ответственности муниципальных служащих

2.1 Понятие ответственности муниципальных служащих

Единого определения юридической ответственности, как в российском, так и зарубежном законодательстве не существует. Юридическая ответственность является основной для всех имеющихся видов ответственности, а гражданско-правовая ответственность вытекает из определения ответственности юридической. Чтобы разобраться, что же подразумевается под юридической ответственностью, обратимся к Теории права.

В.Д. Перевалов утверждает, что «юридическая ответственность - это применение мер государственного принуждения к правонарушителю, которые для него выражаются в лишениях, предусмотренные санкцией юридических норм» [29, с. 82].

По мнению Р.В. Енгибаряна и Ю.К. Краснова: «юридическая ответственность — это, когда в отношении дееспособных лиц, которые нарушили закон, применяются меры государственного принуждения в форме лишений личного, имущественного или организационного характера» [13, с. 115].

Данное определение очень похоже на предыдущее, однако авторами тут уже указывается, что лица, которые претерпевают юридическую ответственность, должны быть дееспособными. Так же они говорят, что юридическая ответственность возлагается не только на дееспособные физические лица, но и юридические лица.

С точки зрения А.Б. Венгерова: «юридическая ответственность — это учрежденные законодательством меры воздействия на правонарушителя, которые содержат неблагоприятные последствия для него, они применяются

государственными органами в порядке, которое устанавливает государственная власть» [8, с. 201]. Данное определение было бы похоже с предыдущими, однако тут автор уже указывает, на особый процессуальный порядок.

С.В. Липень и В.В. Лазарев юридическую ответственность представляют сразу в двух следующих аспектах:

«1) Юридическая ответственность — это предусмотренная правовыми нормами обязанность субъекта права претерпевать неблагоприятные для него последствия правонарушения.

2) Юридическая ответственность — это мера государственного принуждения за совершенное правонарушение, связанная с претерпеваем виновным лишения личного (организационного) или имущественного характера» [23, с. 163].

Разнятся эти определения в том, что в первом аспекте о вине не сказано, а во втором аспекте субъекта называют уже виновным, что является правильным, потому как изначально юридическая ответственность наступает ни за вину, а за наличие в законе такой санкции или нормы.

Т.Н. Радько считает, что: «Юридическая ответственность является особым видом государственного принуждения, который заключается в претерпевании субъектом права невыгодных последствий, предусмотренных санкцией нарушенной нормы, и воплощаемый в действительность в форме охранительного правоотношения» [33, с. 311]. Автор, в данном определении, отделяет уже должностных лиц от физических лиц. Еще автор говорит, что субъекту определенных правоотношений следует вести себя в рамках, которые предписывают ему правовыми нормами и предписаниями. К тому же, в своем определении, автор осознает, что противоправные деяния заставляют их вступать в правоотношения.

М.М. Рассолов, юридическую ответственность обуславливает так: «Юридическая ответственность — это, когда нормами современного права

предусмотрено применение к правонарушителю мер правового принуждения и отрицательная оценка государством правового нарушения и правового нарушителя» [34, с. 76].

Автором указывается на то, что юридическая ответственность наступает по законам, которые по сей день имеют юридическую силу.

У всех научных деятелей, о которых мы сообщили, как видим, имеется неоднозначное мнение о понимании юридической ответственности. Многие вышеупомянутые авторы и некоторые другие исследователи, в определении юридической ответственности часто указывают на «негативные последствия для правонарушителя», который должен претерпевать какое-то лишение, что является хорошим побудителем к легитимному поведению и мотивировать многих, не совершать нарушения правового характера, или же заставлять уменьшать их количество. Имущество и деньги, личная свобода и доход дороги для каждого человека. Г.В. Мальцев указывает о том, что надо для формирования определения: «для этого нужна логическая операция, результатом ее выступает словесная формула, которая адекватно выражает порядок и суть вещей» [25, с. 338].

И так, если мы учтем все изложенное нами выше, то можем сформулировать определение юридической ответственности таким образом: Юридическая ответственность — это, не что иное, как способность человека отвечать за свои поступки, которые предусмотрены в законе.

Так как же и перед кем несет ответственность муниципальный служащий? Субъектами, перед которыми муниципальные органы несут свою ответственность выступают: государство; население; юридические лица.

«Ответственность, которая может наступить для органов местного самоуправления – конституционная; административная; гражданско-правовая. Ответственность, по которой можно привлечь должностных лиц - конституционная; административная; дисциплинарная; материальная; уголовная» [17, с.40].

Привлечение к конституционной ответственности может наступить при: утрате доверия; издания незаконные правовых актов; не исполнения или исполнения не надлежащим образом отдельных государственных полномочий.

Данные органы привлекаются к административной ответственности при правонарушении в момент выполнения своих служебных обязанностей. Предназначение дисциплинарной ответственности служит для того чтобы обеспечивать дисциплину в границах служебного подчинения.

Гражданско-правовую ответственность применяют при нарушении основных прав и свобод, а также если был причинен ущерб имущественного характера. Такой вид ответственности наступает только после судебного решения. При совершении должностным лицом действий с признаками состава преступления, к нему применяют ответственность уголовного характера.

«Важен особенно строгий надзор и контроль за органами и лицами, занимающими должности в местном самоуправлении. Федеральным законодательством учреждена обязанность данных органов, реализовывать контроль, в целях соответствия деятельности данных органов уставу муниципального образования соответственным нормативным правовым актам» [36, с. 34].

В обязанность прокуратуры входит осуществлять надзор за законной деятельностью органов местного самоуправления, работать с заявлениями, жалобами и прочими обращениями по вопросам, относящимся к местному значению.

«Важнейшая цель этого контроля – обеспечить неразрывное единство государственной и местной власти, вести целостную государственную политику в различных социально-экономических сферах и действительно разрешать проблемы местного уровня» [36, с. 35].

2.2 Соотношение морально-политической и юридической ответственности муниципальных служащих

Понятное и, с нашей точки зрения, полное определение термину «моральная ответственность» дал Э.Н. Бондаренко: «это правовые отношения, возникающие между государством в лице органов или правомочных должностных лиц и служащих по поводу нарушения установленных законодательно этических и моральных норм, которые выражаются в обязанности муниципального служащего нести ответственность за совершенный им проступок и понести меры воздействия, предписанные законом» [6, с. 94].

Моральная ответственность человека тем сильнее, чем больше общественного осуждения и осуждения оно вызывает. Окружающие муниципального служащего люди, которые могут уличить его в аморальном и безнравственном поступке, являются сдерживающим фактором перед соблазном преступить юридические нормы и устоявшиеся правила.

Если создаются условия, при которых моральные устои конкретного гражданина находят общие черты с властвующими в его времена моралью и ментальностью, существующими в современном ему обществе, тогда поступки того же самого муниципального служащего, которые выражаются в нарушении этических требований, предъявляемых к его должностным качествам, не повлекут за собой моральную ответственность и общественное осуждение.

Как считает Э.Н. Бондаренко, «только тогда, когда поведение расходится с устоявшимися нравственными и этическими нормами общества, человек будет испытать моральное принуждение» [6, с. 95]. В наше время эти слова являются особенно актуальными. Коррупцией и мздоимством сегодня никого не удивишь. Многие считают их нормой и принимают

участие в замкнутом круге коррупционных схем, не видя в этом ничего безнравственного и аморального.

Нравственные нормы и моральные принципы тесно переплетаются с юридическими нормами. Они являются неотделимой частью в нормативной основе правового регулирования и устремлены не только на то, чтобы в будущем формировать поведения человека, но также и на применение к нему мер за пренебрежение санкциями. Данные последствия без сомнений присущи юридической ответственности. В это же время юридическая ответственность непременно является следствием правового нарушения, а если говорить более точно – нарушения законодательных правовых норм.

Морально-политическая ответственность, как понятие, намного шире, чем юридическая ответственность. Если быть точнее, то морально-политическая ответственность представляет собой общесоциальную, а юридическая – всего лишь ее разновидность.

Ответственность юридическая является реализацией государственно-властного принуждения, заставляет «отвечать» за уже совершенные деяния, представляет собой часть правового регулирования.

В то же время, понятие морально-политической ответственности более «протяженно» и относится к совокупности качеств и характеристик муниципальных служащих (таких как долг, честь, обязанность и т.п.).

В российских нормативных правовых актах, касающихся муниципальной службы, не редко встречаются требования к муниципальным служащим, которые носят вовсе не правовой, а моральный и нравственный характер.

К примеру:

- исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне;
- корректно и внимательно общаться с гражданами и должностными лицами, исполняющими свои обязанности;

- действовать в рамках профессиональной и служебной этики, соблюдая правила делового поведения;

- сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может приводить к конфликту интересов;

- запрет на получение, в связи с исполнением должностных обязанностей, вознаграждения от юридических и физических лиц.

То, насколько честно и правдиво служащий заполнит свою декларацию, также зависит от его моральных принципов и устоев. Мы понимаем, что от конечного результата данного действия не зависит качество работы всего управленческого аппарата, но в тоже время за искажение сведений муниципальному служащему грозит юридическая ответственность. Важность достоверного изложения сведений состоит в том, чтобы представить полные сведения о доходах чиновника. Именно по его декларации можно судить о коррумпированности данного муниципального служащего, а именно этот фактор влияет на его полноценное и ответственное исполнение должностных обязанностей.

Все понимают, что проверить 100% деклараций всех государственных и муниципальных служащих не представляется возможным для компетентных органов, так как их объем слишком велик. Проверка проводится выборочно. Поэтому достоверность изложенных в декларации сведений в большей степени зависит от самого заполняющего. И сама процедура обнародования доходов представляет собой морально-политический подход к воздействию на муниципальных служащих в рамках напоминания им об их юридической ответственности.

Как нам представляется, большинство требований морально-этического характера носят рекомендательный характер, но, в то же время, от соблюдения служащим данных требований зависит качество выполнения его

работы, а в итоге – результат деятельности муниципального органа власти в целом.

Как верно утверждает А.В. Москалев, «добросовестное и сознательное выполнение требований служебного долга служащим, одновременно является его моральной и юридической обязанностью, условием действенной работы всего аппарата власти» [27, с. 66].

2.3 Понятие деликтов (правонарушений) муниципальными служащими

«Юридическая ответственность – это основанная на законе или ином нормативно-правом акте или правовом договоре объективная необходимость деликтоспособного субъекта права отвечать за своё юридически значимое поведение (деятельность), в том числе претерпевать юридически установленные меры наказания, объективированные в применении санкций за правонарушение» [5, с. 62; 56, с. 19].

Во многом сущность правового института деликтного права зависит от того, что вкладывается в термин «служебный деликт». Понятие «деликт» не используют в российском законодательстве, но в последнее время в разной научной литературе его стали широко употреблять. Некоторые ученые парируют терминами: «деликт административный», «деликт конституционный», «деликт коррупционный», традиционно используется термин «деликт гражданско-правовой».

Мы сможем лучше понять, как возник сам термин «деликт», когда обратимся к римскому праву. В то время «правонарушения (деликты) относились к сфере, в которой возникли обязательства в результате причинения какого-либо вреда. Когда-то в древности обязательства появлялись не только из соглашений и договоров, но и из правонарушений (деликтов)» [60, с. 15].

В качестве служебно-дисциплинарного деликта, являющегося базовым понятием служебно-деликтного права, принято понимать неординарный вид деликтов (правонарушений). Он связан с нарушением служебного долга (обязанности). Этот факт заставляет нас отграничивать такой вид деликтов от преступлений уголовного характера, а также правонарушений административного характера и гражданских деликтов с должностным участием служащих.

«В служебном праве служебно-дисциплинарные деликты именуются дисциплинарными проступками. Их совершение за собой влечет привлечение служащих к специальному виду юридической ответственности, которое регулируется нормами административного права, - служебно-дисциплинарной (дисциплинарной) ответственности» [51, с. 213].

Нормы регулирования дисциплинарной ответственности муниципальных служащих представляют собой вид мер дисциплинарного принуждения, которые в рамках служебных правоотношений применимы к служащим. Переоценить роль данных дисциплинарных мер невозможно. Они являются гарантией неукоснительного и своевременного исполнения муниципальными служащими своих должностных обязанностей.

По нашему мнению, невозможно разграничить обязанности, ответственность и деликты. Эти три понятия являются звеньями одной цепи. Они так или иначе взаимосвязаны и являются вытекающим следствием друг друга. Также сложно представить муниципальную службу в разрыве с упомянутыми выше понятиями, поскольку они тесно связаны. Муниципальный служащий, исполняя свои обязанности, всегда рискует совершить деликт, и, следовательно, понести за него ответственность. И именно ответственность дисциплинарная, как наиболее распространенная, вероятнее всего, будет применена к такому нарушителю.

В рамках норм административного и трудового права происходит символическое ограничение дисциплинарного принуждения. Оно не имеет

своего кодифицированного или даже хотя бы консолидированного законодательного оформления. Как отмечается в специализированных источниках, дисциплинарная ответственность является одной из разновидностей мер дисциплинарного принуждения. До сегодняшнего дня она серьезно не исследована и не имеет основанных на принципах науки пониманий.

Необходимо отметить, что правовые аспекты дисциплинарной ответственности подразумевают под собой межотраслевой характер и имеют много аспектов. Они находятся на пересечении таких наук как трудовое и административное право. «Дисциплинарная ответственность по отношению к муниципальным служащим является общей и применяют ее по общим правилам, которые установлены в трудовом законодательстве» [48, с. 146].

В частности, согласно ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ответственность за порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством. В то же время некоторые отдельные моменты дисциплинарной ответственности муниципальных служащих частично указаны в нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

«Не просто понять ход мысли законодателя, установившего в отношении служащих двух уровней публичной службы порядок привлечения к дисциплинарной ответственности нормативными актами разной отраслевой принадлежности. Правовой статус муниципальных служащих, от государственных служащих не отличаются существенно, их круг полномочий, ответственность, обязанности, права, во многих аспектах совпадают» [16]. Таким образом, в скором будущем нам придется отказаться от регулирования юридической (правовой) дисциплинарной ответственности муниципальных служащих в рамках трудового права.

Очень важно установить единый и четко определенный порядок привлечения к дисциплинарной ответственности для муниципальных и государственных служащих.

Во время проведения исследования мы сделали вывод о том, что служебно-деликтное право представляет собой совокупность правовых норм, которая регулирует так же и сферу служебно-дисциплинарной ответственности муниципальных служащих. Данное утверждение является составной частью общего представления о юридической ответственности муниципальных служащих.

2.4 Виды юридической ответственности муниципальных служащих

Ответственность в ходе исполнения полномочий муниципальной службы представляет собой отношения, регулируемые правовыми нормами, в ходе осуществления которых, как мы можем представить, субъект качественно и ответственно выполняет свои должностные обязанности, но по неосторожности, небрежно или умышленно не может осуществлять их качественно или выполняет данные обязанности, при этом нанося социально значимый вред гражданам, интересам общества и государства.

При этом «формируется юридический факт, в связи с ним социальные органы от имени общества, государства, применяют меры наказания либо воздействия к нарушителям, с целью восстановления права (интереса) потерпевшего, подвергнуть наказанию нарушителя, пресечь подобные нарушения со стороны других субъектов управления, воспитать его, таким образом сформировать условия для стабильного правового порядка и государственной дисциплины в управленческой сфере» [4, с. 104].

В зависимости от того, что является основой для возникновения правовых отношений и какой отраслью права эти отношения регулируются, кто является их сторонами и каков характер претерпевания, специфика

санкций и других критериев, юридическая ответственность подразделяется на виды, такие как ответственность:

- административная;
- дисциплинарная;
- уголовная;
- материальная.

В науке административного права понятие «ответственность» подразумевает под собой следствие взаимной связи, обоюдных действий одного отдельно взятого человека с окружающими его людьми и обществом, служащего с системой службы и своим непосредственным руководством. «Положительным ее результатом является осознание личности своего долга, мотивация на результативное достижение цели, осуществление социальной функции; отрицательный – это санкции за негативные последствия девиации и дисфункции служебного и иного поведения» [4, с. 105].

В постсоветское время проблема ответственности обострилась и заняла основное и очень важное положение в иерархии административной этики. Сейчас ее социальный аспект держится на том, чтобы стимулировать у служащих инициативу самостоятельно отчитываться в служебном поведении и результативной службе перед самим же собой, людьми и обществом.

Нормативное регулирование ответственности муниципальных служащих происходит в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. В Федеральном законе от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальная служба определяется как «профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)» [45]. Среди основных принципов муниципальной службы выделяется ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Статья 27 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливает, что «за совершение дисциплинарного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей - представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям» [45].

Так же указано, что допустивший дисциплинарный проступок муниципальный служащий может быть временно отстранен от исполнения обязанностей с сохранением денежного содержания. Такое отстранение служащего от исполнения его должностных обязанностей регламентируется муниципальным правовым актом.

За несоблюдение муниципальным служащим запретов и ограничений, требований об урегулировании или предотвращении конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные ст. 27 настоящего Федерального закона (статья 27.1 указанного выше закона) [46].

Муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы по причине утраты доверия.

«При применении взысканий учитываются характер совершенного муниципальным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение муниципальным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей,

установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей» [16].

Информация о том, что к муниципальному служащему было применено взыскание в виде увольнения из-за того, что было утрачено доверие, включаются органом местного самоуправления, где этот служащий проходил муниципальную службу, в реестр, прописанный в статье 15 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Вина работника, выраженная в любой форме, является важной частью состава дисциплинарного проступка. Администрация муниципалитета, применяя меры взыскания, обязана учесть степень тяжести проступка, вред, причиненный им, обстоятельства, при которых он был совершен, и характеристику личности, которая совершила проступок дисциплинарного характера. Именно в совокупности всех этих критериев лежит основа будущего решения о санкции (применении наказания в зависимости от того или иного вида юридической ответственности).

Статья 13.1. Закона Ставропольского края от 24.12.2007 № 78-кз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ставропольском крае» закрепляет, что «за совершение дисциплинарных проступков к муниципальным служащим применяются предусмотренные статьей 27 Федерального закона дисциплинарные взыскания, порядок применения и снятия которых определяется трудовым законодательством» [14].

За несоблюдение муниципальными служащими предусмотренных Федеральным законом запретов и ограничений, требований об урегулировании или предотвращении конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, к муниципальным служащим в порядке и сроки, которые установлены нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с

нормативным правовым актом Губернатора Ставропольского края, применяются наказания, предусмотренные статьей 27 Федерального закона от 02.03.2007 №25.

«В Трудовом кодексе прописана взаимная материальная ответственность работника и работодателя. Работодатель, который причинил ущерб имуществу работника, должен в полном объеме возместить ущерб. Исчисление размера ущерба происходит по рыночным ценам, которые действуют на момент возмещения ущерба на данной территории» [6, 96].

Работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб, а работодатель имеет право полностью или частично отказаться от его взыскания с провинившегося работника.

Итак, муниципальные служащие привлекаются к материальной ответственности по нормам трудового законодательства. Именно оно регулирует вопросы применения санкции в рамках материальной ответственности муниципальных служащих при совершении ими деликтов.

«Согласно нормам Уголовного кодекса Российской Федерации основанием для уголовной ответственности должностного лица местного самоуправления может быть только совершение им действия, в котором содержатся все признаки состава преступления» [39, с. 247].

Более всего в нашей стране распространенное преступление - это злоупотребление должностными полномочиями, т.е. использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы.

Использование служебных полномочий вопреки интересам службы может совершаться как путем активного поведения, так и путем бездействия. Уголовная ответственность может наступить лишь в том случае, если злоупотребление полномочиями было совершено лицом из корыстной или иной личной заинтересованности. «Мотив корыстной заинтересованности предполагает желание незаконно получить деньги, имущество, материальные

блага или иную имущественную выгоду либо желание путем злоупотребления своим должностным положением освободиться от выплат материальных обязательств - возмещения ущерба, уплаты долга за счет организации, в которой лицо занимает должность, либо за счет обслуживаемых этой организацией граждан» [17, с. 39]. За превышение должностных полномочий применяются подобные санкции.

Понятие «конфликт интересов» раскрывается в статье 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В соответствии с частью первой названной статьи под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства» [46].

Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, мы понимаем возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц (часть 2 статьи 10 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ) [46].

Аналогичные определения понятия «конфликт интересов» даны в статье 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статье 71 Федерального закона

от 30.11.2011, за № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», статье 14.1 Федерального закона от 02.03. 2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [44, 47].

Таким образом, конфликт интересов – это противоречие между частным (получение дохода и т.п.) и публичным (интересы службы, призванные служить правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, которым причиняется вред). Такое противоречие связано с ненадлежащим исполнением должностных (служебных) обязанностей.

В части 4 статьи 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», части 3.1 статьи 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», части 6 статьи 71 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», части 2.1 статьи 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» говорится, что «предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов» [44; 45; 46; 47].

Часть 5 статьи 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» гласит: «Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий, осуществляется путем отвода или самоотвода

государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации» [46].

Непринятие государственным, муниципальным служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он выступает, является основанием для того чтобы его привлекли к дисциплинарной ответственности.

Конфликт интересов является одним из самых сложно выявляемых видов правонарушений, совершаемых муниципальными служащими. Часто о нем может никто и не догадываться, кроме самого служащего, так как не все аспекты его жизни за пределами служебной деятельности известны руководству и коллегам. Таким образом, во многом обнаружение конфликта интересов и его обнародование зависит непосредственно от муниципального служащего.

Приведем примеры из обзора практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014 г. [28]:

Первый пример. Гражданин А., обратился с иском в районный суд к главному управлению МЧС России по субъекту РФ. В иске предъявлялись требования - признать незаконным протокол заседания комиссии, приказ об увольнении, восстановление на службу, взыскать оплату за вынужденный прогул и компенсировать моральный вред.

Судам, при рассмотрении спорной ситуации, было установлено, что гражданин А. замещал должность начальника отдела ГИМС ГУ МЧС России по субъекту Российской Федерации. В его должностные обязанности входили организовывать и ежегодно контролировать техническое освидетельствование баз (сооружений) стоянок маломерных судов, также, в круг его обязанности входило выдавать разрешения на эксплуатацию данных

баз (сооружений). Его супруга, при этом, являлась учредителем общества с ограниченной ответственностью «Клуб водолазов и водомоторников», на средства которого возведена дамба-волнолом на водохранилище.

Установив эти обстоятельства, а также то, что гражданин А. в период прохождения службы не сообщил о своей личной заинтересованности в строительстве и функционировании дамбы-волнолома начальнику главного управления, мер для урегулирования конфликта интересов не принимал. Суд, руководясь п. 12 ч. 1 ст. 15, п. 10 ч. 1 ст. 16, ст. 19, п. 1 ч. 1 ст. и 59.2, п. 1.1 ст. 37 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», отказал гражданину А. в удовлетворении исковых требований.

Приведем второй пример. Гражданка Л. обратилась в районный суд с иском, в котором были изложены требования о том, чтобы его восстановили на службе и об оплате вынужденных прогулов.

Суд рассмотрел спор и установил, что по приказу главы муниципального образования гражданка Л. была назначена на должность начальника управления строительства и архитектуры района, главного архитектора района. С ней на неопределенный срок был заключен трудовой договор.

Согласно приказа главы муниципального района с 19.11.2009 года гражданка Л. была переведена на должность заведующего отделом строительства и архитектуры района, главного архитектора района.

Так же суд установил, что согласно положениям трудового договора, дополнительного соглашения к трудовому договору и должностной инструкции в обязанности гражданки Л. входило соблюдать ограничения, связанные с осуществлением ею полномочий по занимаемой муниципальной должности, установленные для муниципального служащего. Также ей необходимо было принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, в письменном виде уведомлять

представителя нанимателя о возникновении конфликта интересов либо о возможности возникновения его, как только станет об этом известно, сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

При изучении должностной инструкции, стало известно, что, в числе прочих, в должностные обязанности гражданки Л. входили и обязанности по обеспечению разработки градостроительной документации, координация проектных работ с целью реализации комплексной застройки жилых районов, промышленно-коммунальных зон, градостроительный и архитектурный контроль за разработкой и реализацией утвержденных проектных, архитектурно-планировочных решений и комплексного благоустройства, а также курирование работы муниципального автономного учреждения архитектуры и градостроительства.

По приказу главы администрации муниципального образования Л. была уволена с занимаемой должности на основании пункта 3 части 1 статьи 19 Федерального закона от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (несоблюдение запретов и ограничений, связанных с муниципальной службой).

При рассмотрении спора подтвердились факты, которые послужили основанием для увольнения истца. Суд установил, что градостроительные планы, разработанные на основе чертежей градостроительных планов, выполнялись ООО «СудоСтройПроект» (учредителем которого, является отец истца), и ООО «СудоПроект» (учредителем является - сын истца), согласованы с истцом как с заведующим отделом архитектуры и строительства, главным архитектором района, при этом объем реализации выполненных муниципальным автономным учреждением архитектуры и градостроительства услуг с 2007 года по 2011 год снизился почти на 6 млн. руб., а количество сотрудников данного учреждения значительно

уменьшилась (с 36 до 2 человек) в связи с тем, что многие граждане под влиянием Л. (истца) стали обращаться в вышеуказанные коммерческие организации.

Помимо этого, судом было учтено, что Л., у которой были соответствующие полномочия, принимала непосредственное участие в решении финансовых, кадровых и прочих вопросов, относящихся к хозяйственной деятельности ООО «СудоСтройПроект», к распределению прибыли организации, а так же дивидендов, иначе говоря, подтвердился факт участия Л. в деятельности организации.

Доказательств того, что Л. в период прохождения муниципальной службы сообщала представителю нанимателя о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, и принимала меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, суду не было представлено.

Неисполнение гражданским служащим обязанности передать в доверительное управление находящиеся в его владении ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставном (складочном) капитале организации) той организации, в отношении которой служащий осуществляет отдельные государственные функции, образует конфликт интересов.

В соответствии с частью 2 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в случае, если владение гражданским служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Эта обязанность распространяется на работников органов внутренних дел, полиции (часть 2 статьи 29 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»), к тому же предусмотрена для муниципальных служащих (часть 2.2 статьи 14.1 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Приведем третий пример. По решению районного (городского) суда, которое оставлено без изменения апелляционным определением областного суда, отказано в удовлетворении иска гражданина Н. к Брянской таможне о восстановлении на службу и взыскании, за время вынужденного прогула, заработной платы.

Суд установил, что согласно приказа от 7 февраля 2013 года истец уволен с занимаемой должности заместителя начальника отдела специальных таможенных процедур таможенного поста на основании пункта 1.1 части 1 статьи 37, пункта 1 части 1 статьи 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в связи с утратой доверия).

Обстоятельства, послужившие основанием для утраты доверия к гражданину Н. со стороны руководства, установлены проверкой, по итогам данной проверки, истец был учредителем коммерческого предприятия, которое осуществляет деятельность таможенного брокера на территории Клинского района Брянской области. Согласно сведениям из базы электронных копий деклараций на товары в период с 1 января 2011 года по 31 января 2013 года в регионе деятельности Брянской таможни через автомобильный пропускной пункт коммерческое предприятие совершало таможенные операции, связанные с таможенным декларированием товаров, в качестве покупателя и в качестве декларанта товаров по 114 декларациям на товары. Таким образом, коммерческое предприятие, учредителем которой являлся гражданин Н., осуществляло функции таможенного брокера в зоне деятельности таможенного поста, о чем истец не мог не знать, что

предполагает наличие у него личной заинтересованности и что могло привести к конфликту интересов. Принадлежащую ему пятидесяти процентную долю в коммерческом предприятии гражданин Н. не передал в доверительное управление.

Учтя все обстоятельства, суд пришел к выводу, что результатами служебной проверки подтверждается факт нарушения истцом требований, предъявляемых к гражданскому служащему Федеральным законом от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», то есть у работодателя имелись законные основания для расторжения с гражданином Н. служебного контракта в связи с утратой доверия, и признал, что увольнение Н. с должности заместителя начальника отдела специальных таможенных процедур таможенного поста является правомерным.

Приведем четвертый пример. Гражданка В. обратилась с исковыми требованиями в городской суд, в отношении к администрации городского поселения. В. просила признать незаконным свое увольнение, восстановление ее на службе, взыскание неполученного вследствие незаконного лишения возможности трудиться заработка и компенсации морального вреда.

Суд признал, что увольнение В. с должности заместителя главы администрации городского поселения было незаконным и восстановил гражданку В. на службе в прежней должности.

Судом установлено, что между администрацией городского поселения и истцом на неопределенный срок был заключен трудовой договор. Согласно договора, В. была принята на должность муниципальной службы «заместитель главы администрации городского поселения». В соответствии со структурой организации, которая утверждена решением Совета депутатов городского поселения, истец В. курировала вопросы молодежной политики,

жилищных отношений, взаимодействия с государственными органами власти.

Позже, на должность муниципальной службы специалиста первой категории администрации того же городского поселения была принята Д., состоящая, на то время, в брачных отношениях с сыном истца. Потом Д. была назначена на должность муниципальной службы ведущего специалиста администрации городского поселения, кроме всего прочего в ее должностные обязанности входило содействие организации всевозможных мероприятий.

Действие трудового договора с В., по распоряжению главы администрации, прекращено и ее уволили со службы на основании п. 3 ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с несоблюдением ограничений, связанных с муниципальной службой, а именно из-за того, что В. находится в родственных отношениях с Д.

Данной нормой установлено, что, помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14.1 и 15 названного федерального закона.

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов либо супруги детей) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них

другому. Из содержания данной нормы следует, что при разрешении споров, связанных с увольнением муниципальных служащих на основании п. 3 ч. 1 ст. 19 этого же федерального закона, необходимо исходить из того, что увольнению по инициативе работодателя подлежит тот из муниципальных служащих, который принят на службу с нарушением установленных законом ограничений и запретов, поскольку иное толкование и применение указанной нормы права может повлечь злоупотребление работодателями своими полномочиями и дискриминацию трудовых прав граждан.

Учитывая тот факт, что В. была принята на работу ранее состоящей с нею в родственных отношениях Д. и факт непосредственной подчиненности по роду службы Д. истцу, замещающей должность заместителя председателя главы муниципального образования, не установлен, суд признал, что сам по себе факт состояния в родстве, в данном случае, достаточным основанием для прекращения служебных отношений с истцом не является.

Обязанность по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера возлагается на муниципальных служащих в зависимости от включения занимаемых ими должностей в соответственные перечни.

Приведем пятый пример. Истица Ж. обратилась с исковыми требованиями в суд. Суд постановил: истицу Ж. восстановить на муниципальной службе в ее прежней должности, с которой она была уволена на основании п. 3 ст. 19 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» по причине непредставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Разрешая спорную ситуацию, и руководствуясь частью 1 статьи 15 Федерального закона от 2 марта 2007 года, за № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 557 «Об утверждении перечня

должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей», суд пришел к выводу о том, что обязанность муниципальных служащих по представлению соответствующих сведений не может считаться установленной частью 1 статьи 15 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и условием возложения ее на конкретного служащего является определение перечня должностей муниципальных служащих, на которые распространяется она, и включение в данный перечень должности, которую замещает конкретный муниципальный служащий.

Обязанность по представлению информации о доходах, об имущественных обязательствах и об имуществе возлагается на муниципальных служащих в зависимости от включения занимаемых ими должностей в соответственные перечни.

При разрешении спорной ситуации, суд установил, что совет муниципального района в 24.09.2009 г. утвердил Перечень должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципального района (о чем есть соответственное решение), при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также аналогичные сведения своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. В пункте 2 данного решения руководителям органов местного самоуправления муниципального района указывается, что до 01.12.2009 г. утвердить своими правовыми актами соответственные перечни должностей муниципальной службы.

Во исполнение данного решения постановлением администрации муниципального района от 28.12.2009 г. утвержден Перечень должностей муниципальной службы в администрации, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие должны представлять информацию о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Должность, в данном перечне, ведущего специалиста юридического отдела администрации муниципального района, которую занимала Ж., не была поименована.

Позже, постановлением администрации муниципального района от 29.06.2011 г. были внесены изменения в постановление от 28.12.2009 года, которыми в перечень должностей включена данная должность. Однако постановление администрации судебным решением от 11.12.2012 года признано недействующим со дня принятия.

И так, по состоянию на 30.04.2012 г. должность муниципальной службы, которую занимала Ж., не была в законно установленном порядке включена в перечень должностей, при замещении данной должности, истица должна была представлять надлежащую информацию о доходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера. Стало быть, на истицу на 30.04.2012 г. обязанность по представлению необходимой информации не распространялась. Наличие в должностной инструкции истца обязанности о представлении таких сведений не может служить основанием к отказу в удовлетворении иска, потому как такая обязанность, согласно действующего законодательства могла у истицы возникнуть только в случае включения занимаемой ею должности в соответственный перечень в законно установленном порядке. Увольнение истицы, при подобных обстоятельствах, судом было признано незаконным.

Уголовно наказуем и служебный подлог (ст. 292 УК РФ), т.е. внесение должностным лицом, а также государственным служащим или муниципальным служащим, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности (при отсутствии признаков преступления, которые предусмотрены ч. 1 ст. 292.1 настоящего Кодекса)

Уголовно наказуемым является и неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта (ст. 315 УК России). Злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, муниципальным служащим, а также служащим государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Гражданско-правовая ответственность в отношении должностных лиц может возникнуть вследствие причинения вреда органами местного самоуправления и их должностными лицами. Статья 1069 Гражданского кодекса РФ устанавливает единый режим ответственности за действия муниципальных органов и органов местного самоуправления, вне зависимости от того, идет ли речь об издании правовых актов или о незаконных действиях в области административного управления. И в том и

другом случае причиненный вред возмещается не самим причинителем непосредственно, а за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования [10].

От имени казны, как это предусмотрено ст. 1071 ГК, выступают соответствующие финансовые органы. Вместе с тем согласно п. 3 ст. 125 ГК в случаях, предусмотренных законом и иными правовыми актами, от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования могут выступать по их поручению другие органы, юридические лица и граждане. Следовательно, финансовые органы всегда выступают в силу закона, а другие органы, юридические лица и граждане - на основании поручения, содержащегося в нормативном акте, или заключенного с ним договора на представительство интересов соответствующего субъекта.

Ответственность наступает при наличии вины в действиях муниципальных органов и их должностных лиц.

Согласно ст. 1069 ГК вред возмещается за счет казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования. Особенности условий ответственности по ст. 1069, полагаем, требуют установления специального процессуального порядка рассмотрения соответственных поступков.

Называя в качестве основания наступления ответственности за причиненный вред незаконные действия (бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц, ст. 1069 ГК выделяет среди этих действий издание акта, противоречащего закону или иному правовому акту. Тем самым разграничивается выработка, принятие органами местного самоуправления и их должностными лицами актов ненормативного характера (индивидуальные акты в области административного управления) и издание нормативных актов. Для возложения имущественной ответственности за вред, причиненный актами как ненормативного, так и нормативного характера, необходимо, чтобы соответствующие акты были

признаны недействительными. В силу ст. 13 ГК ненормативный акт признается недействительным решением суда.

Признание ненормативного акта недействительным и возмещение причиненного в связи с его совершением вреда производится в одном процессе. Нормативные акты, т.е. акты, устанавливающие правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение, могут признаваться недействительными в случаях, предусмотренных законом. Нередко акты такого рода признаются недействительными по требованию прокуроров как в судебном, так и в административном порядке.

Признание актов не подлежащими применению в связи с противоречием их Конституции РФ осуществляется и Конституционным Судом. ГК РФ предоставил Российской Федерации, субъекту Федерации и муниципальному образованию право предъявить регрессный иск к виновному должностному лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом (п. 1 ст. 1081).

«Должностное лицо подлежит административной ответственности в случае, если данное лицо совершил административное правонарушение в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей» [35, с. 224].

Если сравнивать административную и дисциплинарную ответственности, то, безусловно, административная имеет больший вес. Она имеет черты внешней по отношению к органу, где реализует свои функции муниципальный служащий. Помимо этого, административная ответственность находит свое применение в муниципальных органах ее уже реализовавших, потому что эта ответственность часто повторяется. Но не нужно забывать, что повторное совершение одного и того же деликта навлекает на нарушителя увеличенную в несколько раз административную ответственность.

Следует напомнить, что защитой прав и свобод человека и гражданина, а также самого государства занимаются разные органы, учрежденные государством, которые ему подотчетные и осуществляют свою работу от его имени. Все эти органы одновременно, но в то же время обособленно отслеживают работу муниципальных служащих, их неукоснительное исполнение своих обязанностей.

Такое многообразие контролирующих органов призвано исключить предвзятость, необъективность, равно как и возможность избежать наказания. Пристальное внимание как государственных органов, так и общественного контроля со стороны граждан призвано пресечь даже возникновение мысли у служащего о совершении деликта или о ненадлежащем исполнении своих обязанностей.

Выводы по данной главе

Подводя итоги мы должны обозначить следующие важные моменты. Нельзя переоценить большую значимость роли ответственности муниципальных служащих в жизни каждого муниципалитета и страны в целом. К тому же, сегодня уделяется пристальное внимание защите интересов как жителей муниципалитетов, так и самих муниципальных служащих.

Об ответственности муниципальных служащих упоминается во множестве нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих вопросы регулирования общественных отношений в области муниципальной службы.

Считаю необходимым отметить, что процесс совершенствования регионального законодательства до сих пор находится на стадии развития и становления.

Ответственность, как управленческая категория, разносторонне отображает отдельные стороны властной деятельности управленческого процесса представителей муниципальной службы. Это определяет многообразные методы ее формирования и внедрения, которые должны стать адекватными специфике сферы управления.

В ходе проведения исследования для нас становится очевидным, что федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации в сфере осуществления социального контроля за муниципальными служащими выполняют роль регулятора ответственности муниципальных служащих посредством норм и правил.

Многообразие же контролирующих органов призвано пресекать попытки совершить правонарушение, а также является гарантом неотвратимости наказания за уже совершенные деликты.

Муниципальный служащий, олицетворяющий проявление внешнего и внутреннего самосознания, должен регулярно анализировать свои действия и стараться максимально осознанно и ответственно решать поставленных перед ним задачи. Он обязан самостоятельно выбирать свои решения и утверждать для себя в ходе своей деятельности те либо иные ценности, которые ни в коей мере не должны противопоставляться законодательным нормам и ограничениям.

3 Вопросы совершенствования ответственности муниципальных служащих

3.1 Совершенствование регламентов работы муниципальных служащих

Исторически наша страна формировывалась на основе общности территории, уклада экономической жизни, социальных отношений, культуры и языка многонациональных народов, населяющих территорию. В основу этих отношений были положены многовековые культурные и исторические традиции, образ жизни и поведенческие нормы, способные строить общественные отношения на основе равноправия.

Создание полноценного и могучего института местного самоуправления, в настоящее время, представляется крайне значимым направлением для нашей страны. В стратегическом отношении это очень важное направление, которое способно формировать в нашем государстве, конституционно закрепленную децентрализованную, демократическую систему управления делами страны и общества в целом, а это явление выступает как наиболее подходящая форма управления для значительного количества населения.

«Муниципальная служба - это публичный институт, он осуществляет нормативно-правовую работу местного самоуправления через законы и функции государственного управления» [41, с. 364].

Открытость данной службы выражается в том, что ее служащие, в процессе своей деятельности, активно взаимодействуют с народонаселением и средствами массовой информации. Деятельно-функциональный подход к муниципальной службе позволяет ее характеризовать как административно-процессуальную форму управления.

Как правовой институт, «муниципальная служба представляет собой совокупность юридических норм, которые регулируют становление, организацию и жизнедеятельность данных структур и ее служащих, их деятельность по реализации законов, а также личный правовой статус муниципальных служащих» [22, с. 153].

За последние несколько лет можно заметить некоторое снижение числа муниципальных служащих.

Начиная с 2010 года по сегодняшний период времени, численность человек, занятых на муниципальной службе уменьшилась, так в 2010 году численность была 340 тыс. человек, а уже в 2017 году - 325 тыс. чел. Возраст людей, находящихся на данной службе, находится, преимущественно в рамках от 30 до 40 лет.

Система муниципальной службы, в настоящее время, испытывает некоторые проблемы, среди них следует выделить такие, как:

1. Планирование происходит «сверху вниз», когда служащий данного органа осуществляет разработку планов жизнедеятельности управляемого объекта, минуя субъекты управления его элементов, а планы жизнедеятельности элементов объекта выступают детализацией данного планирования.

2. Отсутствует ответственность руководящего состава системы рассматриваемой службы за то, что не выполняются планы социально-экономического развития.

3. «Ручное» управление, которое заключается в том, что все известные проблемы, которые можно решить на соответственных уровнях управления, до вмешательства вышестоящего руководства не решаются. Отметим, что эта норма относится к обычаям.

4. Коррупционная составляющая в системе рассматриваемой службы РФ (включая хищение).

5. Бюрократизм, который приводит к неэффективности системы данной службы РФ в интересах аппарата управления. Яркий примет такого проявления – сокрытие изъяднов и недочетов в повседневной работе своих «коллег» и принятие разбалансированных решений в сфере доходов должностных лиц.

6. Склонность к частым заседаниям – означает это, то, что руководящий состав управления всех уровней любит, зачастую, использовать подобный способ исследовательского и управляющего воздействия.

7. Множество контрольных органов, говоря иначе, это когда существуют контрольные органы с однородными функциями.

Проблемы местного самоуправления РФ, которые мы описали, имеют следующие причины:

1. Система муниципального управления – не совершенна.

2. В нормативно-правовом регулировании муниципального и государственного управления имеются пробелы.

Для того, чтобы справиться с данными пробелами в рассматриваемой системе РФ, надо:

1. Провести оптимизацию структуры муниципальной службы по функциям.

Такая оптимизация «окажет значительную помощь и сделает управление не только на государственном уровне, но и так же на уровне субъектов РФ наиболее действенным и приведет к сокращению численность муниципальных служащих, сделает более простой деятельность аппарата муниципального управления» [54, с. 60].

2. Обеспечить рост качественной подготовки, а также повышение квалификации кадрового состава муниципальных служащих в РФ.

В системе муниципального и государственного управления далеко не все служащие соответствуют занимаемым должностям. Для того, чтобы данные пробелы можно было преодолеть, «надо уделять большое внимание

обучению и подготовке потенциальных сотрудников и сократить штат персонала, а именно тех, которые не соответствуют, по каким-либо причинам, занимаемым должностям» [52, с. 14].

3. Повысить уровень организационной культуры муниципального управления и реализовать меры антикоррупционной политики.

Организационная культура в системе рассматриваемого управления имеет некоторые существенные недостатки, а именно - коррупция и бюрократизм. Чтобы преодолеть эти явления негативного характера, по нашему мнению, надо упростить систему управления в стране и совершенствовать работу по антикоррупционной составляющей.

«Коррупцию, необходимо пресекать жестко, используя финансовые штрафные санкции, понижение в должностях или увольнения работников» [42, с. 43]. Несмотря на повсеместное распространение этого явления, которое захватило все сферы жизни общества, муниципальные служащие должны являться примером неподкупности и осуществлять свои полномочия в рамках законодательства. Искореняя коррупцию в органах власти, отдавая под суд чиновников разных уровней, государство показывает простым гражданам пример для подражания. Дает надежду на справедливость тем, кто ее уже утратил.

Названные нами направления в системе управления и муниципальной службы РФ являются наиболее перспективными. В ближайшем будущем, благодаря активному их внедрению, можно ликвидировать существующие пробелы и сделать муниципальное управление более рациональным и совершенным.

При подведении итога, можно сказать о том, что в системе муниципальной службы нашей страны существуют некоторые проблемы, чтобы решить их, следует приложить максимальные усилия. Необходимо сделать так, чтобы муниципальное управление и муниципальная служба были наиболее эффективными.

3.2 Разработка новых требований к ответственности муниципальных служащих

Согласно данным указанного ниже анкетирования, граждане считают, что муниципальный служащий должен быть в первую очередь честным, некоррупцированным, порядочным и добросовестным.

Упоминались такие требования к представителям органов муниципальной власти как ответственность и обязательность, опыт и компетентность, а также патриотизм, активность, решительность и тому подобное.

Но главными качествами указывались все же благородство, доброта, близость к народу, способность и желание заботиться о людях, ум и образованность. Таким образом, можно сделать вывод, что в основном требования носят моральный характер.

По распространенному мнению среди россиян, доходы государственных и муниципальных служащих намного превосходят заработную плату докторов, военных, учителей, строителей, представителей рабочих специальностей и многих других профессий.

Следующий критерий касался занимаемого служащим места в обществе. Очевидно, что при выборе профессии некоторые граждане могут предпочесть непрестижную и мало доходную, но ее общественный статус при этом должен быть высоким.

По мнению населения, муниципальные служащие занимают высокое место в нашем обществе, но в тоже время, они вызывают наименьшее доверие у населения. То есть место, они занимают высокое, а доверяют им мало. Однако при низком уровне доверия многие бы хотели устроиться в государственные и муниципальные органы, так как эта должность подразумевает под собой власть.

Теперь хотелось бы затронуть тему декларирования доходов и имущества высокопоставленными чиновниками. Сегодня можно констатировать, что декларациям не верят.

«Усилия государства и нашего политического руководства сделать муниципальную службу более прозрачной и, как следствие, обеспечить повышение доверия к ней со стороны граждан, превратить ее в полном смысле в сервисную структуру – терпят крушение» [42, с. 43].

Сегодня в России к представителям местной власти предъявляются в основном требования, носящие моральные и нравственные черты: быть честным, добрым к людям и без склонности к коррумпированности.

В окружающем нас мире стало нормой не придавать значение таким качествам как профессионализм и осуществление действий в рамках закона, регламента и правил. Профессия служащего мало престижна, но все же, по мнению многих, она признается доходной, и ее представители занимают высокое положение в обществе (наравне с предпринимателями и с политиками). Однако доверие к служащим остается слишком низким. Надо отметить, что люди не верят опубликованным декларациям. Они подозревают, что в кармане у служащих намного больше доходов, чем они готовы об этом сказать. Придя к таким неутешительным выводам, мы попытались определить отношение общественного мнения к бюрократии и служащим. В проведенном опросе участвовало 200 тольяттинцев.

На первый вопрос нашей анкеты, который звучал следующим образом: «По Вашему мнению, кто в первую очередь должен нести ответственность за организацию качественных условий жизни населения?» нами были получены следующие ответы:

- сами граждане – 2%;
- общественные объединения – 2%;
- профсоюзы – 2%;
- депутаты – 6%;

- местные органы власти – 20%;
- политические партии – 4%;
- региональные органы власти – 55%;
- федеральное правительство – 4%;
- президент 5%.

Результаты исследования на данный вопрос показали, что, по мнению респондентов, ответственность за создание качественных условий жизни населения на региональном уровне должны нести региональные и местные органы власти.

Результаты ответов вопрос «На Ваш взгляд, какое мнение о «людях, наделенных властью» преобладает среди граждан?» не очень утешительны, т.к. основная масса респондентов считает, что люди, наделенные властью, озабочены только своими привилегиями и доходами – 55%, для них важна сама власть – 40%, и только 5% считают, что они заботятся о благе народа. К сожалению, можно констатировать, что население действительно думает так о власти имущих – заботятся только о своих привилегиях.

Исследование по вопросу «Как Вы оцениваете изменения в системе управления, связанные с реализацией административной реформы?» показало, что многие с ответом затруднились (отрицательно – 20%, положительно – 25%, в чем-то положительно, а в чем-то отрицательно – 55%), потому как не понятно, что же именно поменялось. Безусловно, началась активная борьба с коррупцией, однако такая проблема все еще остается. В стране изменения в целом заметны, однако так нельзя сказать о муниципалитетах.

Четвертый вопрос нашей анкеты звучал так: «На Ваш взгляд, какие имеются недостатки в работе исполнительных органов власти, и какие надо в первую очередь устранить?». И нами были получены такие ответы:

- оторванность от реально существующих проблем населения -25%;
- коррупционная составляющая – 60%;

- несоблюдение законов – 15%.

Следующий вопрос нашей анкеты звучал следующим образом: «Какие из перечисленных мер, по Вашему мнению, помогли бы способствовать повышению эффективности в работе властных структур?». Результат показал, что такими мерами являются: повышение любых форм ответственности служащих за свою работу, жесткая и реальная борьба с коррупцией в среде служащих, усиление общественного контроля за деятельностью органов власти, а так же усиление курса на потребности людей.

В ходе ответов на вопрос, который звучал следующим образом: «Как Вы считаете, когда люди обращаются в муниципальные органы власти, чтобы получить помощь, получают ли они ее?» мы узнали, что 85% опрошенных полагают, что получить помощь возможно, но не большую, потому как чиновники далеки от проблем населения.

Также был задан вопрос: «Как Вы думаете, насколько важны, для того чтобы была обеспечена открытости органов власти следующие меры?». Опрошенные нами люди сказали, что крайне важно

- постоянное взаимодействие с населением, со СМИ,
- организация «горячих» линий,
- существование для граждан возможности присутствовать на заседаниях органов управления,
- возможность для граждан знакомиться с материалами, которые касаются их дел (должностные лица должны сообщать людям о своих делах в отношении их).

Вопрос, относительно о профессионализма должностных лиц, обнаружил, что большинство (75%) опрошенных оценивают его низкой. Дальше нами было выяснено, каким образом реализуется контроль над выполнением управленческих решений.

Большинство (92%) придерживаются мнения о том, что, если не дать взятку, проблемы не решишь. Наверху находятся главные коррупционеры. На местах невозможно ничего сделать, особого смысла нет, ловить мелких взяточников. Рыба всегда начинает гнить с головы».

На вопрос «Какая возможность противодействия коррупции Вам кажется наиболее правильной?» большинство (95%) ответили, что коррупцию можно победить, если только будет на то политическая воля.

Ответы респондентов на вопрос «Как Вы думаете - какие сферы деятельности служащих и органов власти, с точки зрения коррупции, являются наиболее опасными?» выглядели следующим образом:

- сфера выдачи разрешений и заключений - 50% опрошенных;
- сделки, которые связаны с недвижимостью - 20%;
- в сфере принятия решений о включение в бюджеты инвестиционных проектов - 15%.

Большинство опрошенных (65%) на вопрос «Как Вы считаете, какие антикоррупционные меры наиболее действенные?» ответили, что это программно-целевые методы противодействия коррупции; 15% опрошенных полагают, что это повышение открытости власти; чуть больше (20%) за то, чтобы на муниципальной службе совершенствовать кадровые технологии.

Подведем итог: в целом можно сказать, что российская служба находится не на очень хорошем счету. По мнению респондентов, она покрыта коррупцией, а чиновники заинтересованы только своими привилегиями и доходами, когда заступают на пост. Получить помощь от государства и муниципалитета достаточно сложно, либо она будет мизерной. При наших ресурсах, в нашей стране практически отсутствует социальная сторона. «И многим проблемам причина - коррупция, борьба с которой должна начинаться «сверху», и должна быть реальной борьбой» [31, с. 60].

Итак, муниципальные служащие для эффективного исполнения своих обязанностей должны при отборе соответствовать определенным

требованиям и критериям, которые могут обеспечиваться следующими мероприятиями:

Мероприятие №1. Внедрение современных технологий организации муниципальной службы.

Совершенствование структуры муниципальной службы разных видов должно учитывать установленные законодательством принципы взаимосвязи видов муниципальной службы, а также реализовываться с учетом результатов развития гражданской службы. В частности, процедуры кадровой работы в разнообразных муниципальных органах носят общий характер, поэтому дальнейшее совершенствование кадровых служб необходимо проводить с помощью внедрения уникальных технологий управления персоналом, которые будут основаны на единых принципах. При этом должны учитываться особенности прохождения муниципальной службы в конкретных органах муниципальной сферы. Такой же подход, который обуславливается тесным взаимодействием гражданской и муниципальной службы, необходимо использовать при усовершенствовании кадровой работы в местном самоуправлении.

Мероприятие №2. Формирование новой системы квалификационных требований к должностям муниципальной службы.

Сегодня установленные квалификационные требования, предъявляемые к должностям муниципальной службы, носят очень формальный характер. Это не позволяет в объективной мере оценить уровень компетентности кандидата, который претендует на замещение вакантной должности, оценить его профессиональный уровень. Во многих муниципальных органах не предъявляются требования к их профессиональным качествам, не учитывается специальности и направления образования кандидатов.

Из-за того, что нет конкретности квалификационных требований кадровые службы, невозможно применить современные технологии для того,

чтобы эффективно отбирать, оценивать, профессионально развиваться, мотивировать кадровый персонал, раскрывать скрытый потенциал работников для более эффективного исполнения своих должностных обязанностей и определять перспективы их должностного роста.

Новая система прозрачного и объективного отбора кандидатов для поступления на службу предполагает усовершенствование квалификационных требований к должностям, на соответствие которым будут проходить оценку.

Для этого квалификационные требования должны состоять из нескольких уровней:

1. Базовые квалификационные требования (требования к уровню образования, знаниям, навыкам, стажу муниципальной службы и опыту работы по специальности);

2. Специальные квалификационные требования (требования к уровню и направлению подготовки (специальности) образования, стажу службы и опыту работы по специальности, знаниям и навыкам, профессиональным и личностным качествам, необходимым для исполнения должностных обязанностей).

3. Функциональные квалификационные требования (требования к специальности (направлению подготовки профессионального образования), профессиональным знаниям и навыкам (в соответствии с направлением и специализацией) по направлению деятельности);

Для организации работы кадровой службы муниципальных органов в условиях нового подхода к системе квалификационных требований важно разработать и регулярно актуализировать справочник квалификационных требований к должностям муниципальной службы, который включает в себя направления деятельности, требования к уровню образования и направлениям подготовки (специализациям), а также требования к стажу муниципальной службы, опыту работы и прочее.

Мероприятие №3. Повышение качества отбора претендентов для замещения должностей муниципальной службы.

По вопросам повышения качества отбора претендентов на замещение вакантных должностей муниципальной службы можно выделить ряд первостепенных задач:

1. Обеспечение систематизированного подхода в работе кадровых служб муниципальных органов к применению технологий и методов выбора кандидатов, позволяющих определить их профессиональные качества;

2. Создание и ведение единой базы тестовых и других оценочных заданий для проверки соответствия кандидата основным и функциональным квалификационным требованиям;

3. Привлечение большего количества людей для участия в конкурсе на замещение вакантной должности (конкурентная составляющая);

4. Формирование кадровых резервов по направлениям деятельности, а также назначение из кадрового резерва в результате комплексной оценки нескольких претендентов;

5. Расширение границ использования вертикальной и горизонтальной ротации, учитывая направления деятельности и карьерного планирования в муниципальном органе;

6. Разработка и внедрение современной правовой базы, которая регулирует применение новых технологий отбора;

7. Организационная подготовка создания Единого центра для поиска, привлечения, отбора, профессиональной ориентации и оценки кадров на муниципальной службе;

8. Создание механизмов для обеспечения возможности проведения централизованного отбора кандидатов, которые впервые поступающих на службу.

Мероприятие №4. Внедрение углубленной комплексной оценки муниципальных служащих.

Инновационным подходом к повышению эффективности кадров муниципальных органов становится комплексная оценка муниципальных служащих, осуществляемая систематически и разнообразно по факторам, которые определяются целями ее проведения. Оценка на муниципальной службе, кроме контролирующего значения, приобретает стимулирующее профессиональное развитие муниципальных служащих значение.

Важной задачей последующего развития муниципальной службы становится внедрение практики и технологий оценки. Оценка служащих направлена на определение их соответствия замещаемым должностям и должностям, на которые они претендуют в порядке должностного роста, а также на определение вероятности их дальнейшего профессионального развития и эффективности деятельности.

В этой связи, оценка должна носить комплексный характер и являться частью процедур конкурсного отбора кандидатов на замещение вакантных должностей и назначения на них, влияя на работу с кадровым резервом, организацию ротации, распределение материального стимулирования и других сопутствующих гарантий.

Применение разносторонней оценки является основой для независимых кадровых решений, индивидуальных программ профессионального развития муниципальных служащих, управления эффективными и результативными показателями на муниципальной службе.

Используемая система оценки служащих должна включать такие элементы, как оценку соответствия квалификационным требованиям, оценку профессиональных качеств, оценку результативности служебной деятельности и общественную оценку.

Оценку соответствия претендента к требованиям должностной квалификации целесообразно осуществлять в несколько этапов.

1 этап – отбор кандидатов осуществляется на основе единой базы тестов, которые содержат вопросы на знание основ Конституции Российской

Федерации, законодательства о муниципальной службе и противодействия коррупции, а также русского языка и основ делопроизводства, информационно-коммуникационных технологий.

2 этап – оценка претендентов с использованием единой базы заданий и интерактивных методов оценивания (собеседование, кейс-стадии, доклады и др.), которые позволяют определить уровень подготовки кандидата по направлению профессиональной деятельности и возможности его развития.

В Едином центре необходимо сосредоточить функции по проведению комплексной оценки по поиску, привлечению, отбору, профессиональной ориентации и оценке кадров на гражданской службе. Он будет осуществлять разработку и согласование программ тестирования, содержания вопросов и тем для оценочных заданий. Этот центр проведет оценку лиц, которые поступают на муниципальную службу, на соответствие базовым квалификационным требованиям и выдаст соответственный сертификат, который даст право принимать участие в отборе в муниципальный орган. При этом, будет снижена нагрузка на кадровые службы, а значит улучшится качество комплексной оценки служащих.

В целях проведения оценки профессиональных и личностных качеств необходимо разработать в муниципальных органах модели профессиональных качеств, содержащие сразу профессиональные и личностные качества, необходимые для замещения конкретной должности муниципальной службы, и их вес в итоговом значении оценки, а также бланки оценки и самооценки.

Для оценивания результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих необходимо разработать показатели результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности, которые будут основаны на целях и задачах муниципального органа, его структурных подразделений и конкретных должностей. К тому же, необходимо разработать параметры эффективности и результативности,

содержащие показатели результативности и эффективности по каждой должности, и другие необходимые для проведения оценки эффективности и результативности документы.

Одним из элементов комплексной оценки может стать общественная оценка, применять которую необходимо к тем служащим, которые участвуют в оказании муниципальных услуг. В этих целях необходимо будет выработать инструменты проведения такой оценки (к примеру, опросные листы) и организовать в муниципальных органах систему мероприятий по проведению общественной оценки.

Комплексная оценка муниципальных служащих позволит соотнести показатели результативности деятельности служащих с показателями результативности соответствующих муниципальных органов и их структурных подразделений, и создаст условия для внедрения системы эффективной деятельности служащего, которая может быть применена на муниципальной службе.

Важным результатом системы комплексной оценки должно стать повышение мотивации служащих через организацию их карьерного роста, основанного на показателях результативности деятельности и профессиональном развитии.

Мероприятие №5. Обеспечение регулярного профессионального развития муниципальных служащих.

Мероприятия по развитию и профессиональному росту муниципальных служащих должны включать следующее:

1. Обучение по дополнительным профессиональным программам профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
2. Проведение обучающих мероприятий (лекций, семинаров, тренингов и других), которые обеспечат обновление знаний, умений и навыков с учетом текущих изменений действующего законодательства;

3. Проведение мероприятий обмена опытом («круглых столов», конференций, стажировок и других);

4. Постоянное самообразование муниципальных служащих;

5. Введение наставничества на службе;

6. Обучение муниципальных служащих, включенных в кадровый резерв, и дальнейшая работа с ними по обеспечению их продвижения для замещения должностей муниципальной службы в порядке карьерного роста.

Для создания системы регулярного профессионального развития служащих выделим следующие основные задачи:

1. Модернизация действующей системы дополнительного профессионального образования служащих;

2. Внедрение системы планирования и развития профессионального роста служащих на основе комплексной оценки их знаний, умений и навыков с учетом результатов обучения, мотивации и профессионального развития;

3. Формирование механизмов мотивации служащих к профессиональному развитию, повышающему уровень их компетенции и обеспечивающему карьерный рост;

4. Формирование механизмов профессионального развития служащих, которые включены в кадровый резерв, и дальнейшая работа с ними по обеспечению их продвижения для замещения должностей муниципальной службы в порядке карьерного роста;

5. Формирование механизмов профессионального развития служащих, подлежащих ротации;

6. Внедрение механизмов профессионально-общественной аккредитации дополнительных профессиональных программ переподготовки.

Мероприятие №6. Развитие мультифакторной системы мотивации муниципальных служащих.

Сложившаяся в настоящее время общественная ситуация характеризуется возрастающей нехваткой мотивированных на общественное служение квалифицированных кадров, которые способны долгое время и эффективно осуществлять служебную деятельность. Особенно ощутима проблема нехватки мотивированных молодых специалистов, которые ориентированы на многолетнее прохождение муниципальной службы.

Обеспечить эффективное сочетание личной мотивации служащих и их материального стимулирования можно через преобразование организационной структуры муниципального органа, предполагающее расширение участия специалистов в процессе принятия управленческих решений, а также расширение круга их полномочий и ответственности. Это, в свою очередь, требует наличия более высокой квалификации и адекватной уровню сложности оплаты квалифицированного труда.

С учетом бюджетных возможностей необходимо оптимизировать предусмотренные законом механизмы мотивации служащих. Это поможет стабилизировать кадровый состав, как в целом корпуса муниципальных служащих, так и на конкретных должностях, с обеспечением эффективной профессиональной деятельности служащих. Данные механизмы должны включать в себя:

- усовершенствованную систему оплаты труда;
- развитую систему муниципальных социальных гарантий;
- разноуровневую систему наград и поощрений;
- гибкую систему присвоения классов чин;
- участие в принятии управленческих решений.

Мероприятие №7. Внедрение антикоррупционных кадровых технологий на муниципальной службе.

В ходе осуществления мер по противодействию коррупции при осуществлении деятельности муниципальных служащих муниципальных органов разных уровней редко учитываются специфические коррупционные

риски, которые свойственны конкретному органу, и в то же время часто применяются традиционные и однообразные меры борьбы с данными побочными эффектами власти.

Для того, чтобы решить проблемы, связанные с коррупцией, необходимо выполнить несколько основных задач:

1. Заложить в систему квалификационных требований муниципальных служащих обязанность регулярного приобретения знаний антикоррупционного законодательства и навыков принятия решений в типовых этически спорных ситуациях для различных должностей муниципальной службы.

2. Разработать учебно-методические материалы, направленные на приобретение муниципальными служащими фундаментальных знаний о сущности антикоррупционного законодательства, а также подробные методические рекомендации для реализации отдельных мер противодействия коррупции.

3. Сформировать систему регулярного мониторинга реализации мер противодействия коррупции в муниципальных органах, в том числе воздействия применяемых мер на этический климат муниципального органа.

4. Разработать и внедрить механизмы, направленные на повышение эффективности деятельности всех подразделений кадровых служб муниципальных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений (в т. ч. на систематическое получение и анализ данных об их деятельности, а также обеспечение межведомственного взаимодействия).

5. Более широко использовать механизм ротации служащих.

Мероприятие №8. Обеспечение открытости муниципальной службы, расширение вовлечения общественности.

В настоящее время подходы к обеспечению взаимодействия граждан и государственных органов в основном заключаются в создании информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, а также

развитии отдельных технических средств, обеспечивающих возможность информирования граждан о текущей деятельности (в том числе о предоставлении им государственных услуг).

В связи с этим, необходимо выделить следующие основные цели и задачи для обеспечения и реализации доступности информации о деятельности работников муниципальной службы и расширения вовлечения общественности в жизнь муниципалитета:

1. Разработать показатели и механизмы, которые позволят оценить открытость деятельности муниципальных органов через анализ деятельности муниципальных служащих с учетом критериев открытости и использования механизмов открытости.

2. Разработать механизмы учета результатов оценки гражданами и обществом открытости деятельности муниципальных органов и качества оказываемых ими муниципальных услуг при общей оценке их деятельности.

3. Усовершенствовать нормативную правовую базу, которая фиксирует разработанные методы реализации деятельности муниципальных служащих, основываясь на стандартах «муниципально-служебной культуры».

4. Организовать проведение цикла программ на телевидении и радиостанциях, а также публикации в печатных изданиях, которые будут информировать граждан о работе муниципальных органов и способствуют повышению престижа муниципальной службы и авторитета муниципальных служащих.

Таким образом, предложенные мероприятия позволят не только усовершенствовать систему управления в муниципальных структурах, но и повысить уровень престижности муниципального служащего, а также создать такие условия, при которых не возникнет даже повода применить к чиновнику всю мощь юридической ответственности.

Заключение

На современном этапе развития Российской Федерации, идущей по пути совершенствования в рамках правового государства, самым актуальным и значимым вопросом стали взаимодействие и сотрудничество общества и государства. Основой плодотворной и результативной совместной деятельности государства и общества, направленной на благо всей страны, можно назвать концепцию привлечения к ответственности муниципальных служащих, как составной части механизма государственного управления.

Как отмечает автор настоящей диссертации в своей статье, посвященной исследуемой теме, «к дестабилизации существующих правовых отношений в органах муниципальной власти и управления можно отнести незаконные действия должностных лиц. Данные действия разрушают доверительное отношение населения к текущим представителям власти, тем самым даже подрывая государственный суверенитет и ухудшая состояние безопасности государства» [32, с. 182].

«Ответственность представляет собой особое социальное и морально-правовое отношение личности к обществу. В большинстве случаев, степень ответственности зависит от меры выполнения обязанностей» [19, с. 279].

Сложно не согласиться с приведенными выше словами. Особенно, в том смысле, что в современном мире социальная ответственность теряет свою значимость и наиболее весомыми становятся административная и уголовная. Моральная ответственность в обществе слабеет. Это может объясняться системным кризисом и сменой ориентиров нашего общества.

Продолжительное время остается актуальной антикоррупционная политика в сфере муниципальной и государственной службы. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным на заседании Совета по противодействию коррупции, состоявшемся 30.10.2013, обращено внимание на то, что «государственная антикоррупционная политика основываться

должна на принципе неотвратимости наказания за содеянное. Наступательно и последовательно, так следует работать на всех направлениях этой борьбы».

«Дисциплинарные меры ответственности муниципальных служащих являются очень важной составляющей процесса в антикоррупционной политике» [32, с. 182].

В юриспруденции часто можно встретить информацию о том, что законодатель за правонарушения в сфере коррупции создал для служащих особый вид ответственности. Она не является дисциплинарной, так как предусмотрена обособленными нормативными правовыми актами, а также Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В своей статье автор настоящей диссертации отмечает, что, «как свидетельствует практика прокурорского надзора, существуют проблемы увольнения по причине утраты доверия и непринятия мер по урегулированию конфликта интересов на службе, а также непредставления информации о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера глав местных администраций, которые назначаются на должность по контракту, заключаемому на конкурсной основе» [32, с. 182].

По итогам исследования обозначенных проблем необходимо отметить, что в некоторых случаях слабое нормативное регулирование и правовой контроль ответственности муниципальных служащих могут повлечь за собой нарушение принципа неотвратимости ответственности за правонарушение (в том числе и коррупционной направленности) и, безусловно, подлежит корректировке.

В ходе анализа проблем привлечения к юридической ответственности муниципальных служащих мы сделали вывод, что для повышения результативности противостояния коррупционным проявлениям, в первую очередь, важно понять, какие требования к муниципальным служащим приоритетны и важны, и составить их список. Мы считаем важным отметить,

что все претенденты на пост муниципального служащего обязаны иметь высшее образование. У них не должно быть прошлого, связанного с криминалом и своего частного бизнеса и любого вида предпринимательской деятельности. Муниципальные служащие должны заниматься только исполнением своих обязанностей и полномочий. В законодательстве о муниципальной службе есть подобные ограничения, требования и запреты, но в малой доле и не совсем достаточно.

«Коррупцию необходимо пресекать жестко, используя финансовые штрафные санкции, понижение в должностях или увольнения работников» [16].

Сегодня следует избавляться от распространения вредных слухов, укореняющихся в общественном сознании, о том, что представители власти «воруют и берут взятки». Такая информация стимулирует неправильные мысли населения и формирует ложное представление относительно отношения государства к коррупции, его якобы терпимости к правонарушениям чиновников. В связи с этим, требуется воплощать в жизнь комплексные программы «репутационного характера».

Перечисленные выше мероприятия должны стимулировать повышение уважения к муниципальной службе, увеличение ее авторитетности и престижа в обществе.

В частности, по нашему мнению, важно сделать следующее:

1) ввести профессиональные конкурсы и муниципальные награды за профессионализм и честность на высшем и среднем уровнях муниципального управления;

2) оказать поддержку немunicipальным организациям для того, чтобы создать систему общественного контроля за деятельностью органов власти, а так же широко информировать общественность о позитивных и негативных фактах;

3) проводить профилактику по коррупционным рискам в социальной и экономической сфере.

Среди конкретных мер, которые направлены на то, чтобы осуществлять профилактику коррупции в сфере экономических и социальных отношений муниципалитета и граждан указать, автор настоящей диссертации в своей статье по исследуемой теме обозначает следующие:

«1. Целесообразная коммерциализация части социальных услуг, введение в данной сфере конкурсов, которые способны привести к конкуренции и, соответственно, превратят коррумпированный рынок дефицитных услуг в полнее нормальный рынок услуг.

2. Делегирование решения части социальных задач общественным организациям. По конкурсу и на условиях контракта получающие право на реализацию отдельных муниципальных функций, они менее бюрократизированы, более подвержены общественному контролю.

3. Эффективная превентивная мера против всякого рода злоупотреблений и взяточничества - детальная регламентация в нормативных документах служебной деятельности чиновника. Перечень недопустимых вариантов их поведения должен быть известен каждому.

4. Очень продуктивным может оказаться введение стандартов административных регламентов и муниципальных услуг, которыми устанавливаются нормы управленческих процессов, а также показатели результативности, которые обеспечат полное и действенное исполнение надлежащих функций органов исполнительной власти» [32, с. 183].

Мы уверены, что снижению коррупции, в частности, способствует организация прозрачных и законных форм взаимодействия органов власти и предпринимательских структур.

К примеру, подобной формой может стать урегулированная законом лоббистская деятельность, которая обеспечивает представление интересов многообразных групп в процессе принятия ответственных решений органами

власти. Применяя процедуру лицензирования лоббистской деятельности и регистрации лиц, которые пользуются подобными услугами, можно сформировать открытую систему правил на представителей органов власти для того чтобы защищать интересы всевозможных групп лиц.

В целом на основе проведенного исследования можно сделать вывод, что для повышения результативности привлечения к юридической ответственности муниципальных служащих необходимо совершенствовать соответствующие нормативные правовые акты, ужесточать наказание за деликты, уделять пристальное внимание профилактике коррупционных проявлений в органах муниципального самоуправления.

Изучая теоретическую литературу, мы пришли к выводу, что острая необходимость применения мер государственного воздействия в рамках реализации юридической ответственности муниципальных служащих перестанет быть актуальной при следующих условиях: повысится уровень морально-политической ответственности служащих, улучшится имидж муниципальной службы, прием на работу в органы муниципального самоуправления будет проходить в рамках усиленной здоровой конкуренции.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Агранат Д.Л., Лихачев М.В. Институционализация муниципальной службы // Международное публичное и частное право. 2012. № 3. С. 20-23.
2. Аминов И.Р., Ахунов Д.Р. Проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам V международной научно-практической. конференции № 3(5). М.: Изд. «МЦНО», 2017. С. 71-76.
3. Антонова Н.М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 63-65.
4. Ахаева О.С., Аминов И.Р. Гарантии в организационной сфере местного самоуправления // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам XIII международной научно-практической конференции. № 11(13). М.: Изд. «МЦНО», 2017. С. 101-105.
5. Боброва Н.А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности. М.: Юрлитформ. 2019. 544 с.
6. Бондаренко Э.Н. Муниципальное образование как субъект трудовых правоотношений // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 93-97.
7. Васильев А.А. Муниципальное управление. Лекция 3. Технология муниципального управления. http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/MU_konsp_lekts_Vasiliev/L3.Tehn_MU.htm.

8. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник М.: Дашков и К, 2019. 607 с.
9. Виноградов В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2002. №10. С. 55-64.
10. Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая). Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 16.12.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
11. Додонова А.С. Правотворческие полномочия местной администрации. Основные проблемы и пути их решения // Студенческий форум: электрон. научн. журн. 2017. № 14(14). URL: <https://nauchforum.ru/journal/stud/15/25709> (дата обращения: 07.11.2019).
12. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
13. Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: учебное пособие. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 560с.
14. Закон Ставропольского края от 24.12.2007 № 78-кз (в ред. от 26.12.2007) Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ставропольском крае (принят Государственной Думой Ставропольского края 06.12.2007) (с изменениями на 10.12.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
15. Игнатова В.Г. Муниципальная реформа и актуальные проблемы ее проведения: Учеб.-практ. пособие. Ростов н/Д, 2004. 82 с.
16. Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). Специально для системы ГАРАНТ, 2014 г.

17. Кирьянов А.Ю. О некоторых вопросах реализации принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 36-40.
18. Князев С.Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журнал российского права. 2008. №6. С. 11-20.
19. Коломин А.К. Ответственность государственных служащих за реализацию государственных решений // WORLD SCIENCE: PROBLEMS AND INNOVATIONS: Сборник статей VI Международной научно-практической конференции. В 2 ч. Ч. 2. Пенза: МЦНС «Наука и просвещение». 2016. С. 278-280.
20. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12.1993) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
21. Кряжков В.А. Местное самоуправление: Правовое регулирование и структуры // Государство и право. М., 2005. 477 с.
22. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. Проспект. 2013. 669 с.
23. Липень С.В., Лазарев В.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата. 5-е изд., испр. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2019. 521 с.
24. Мадоян М.Р. Гегемония Европейской хартии о местном самоуправлении над федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Студенческий форум: электрон. научн. журн. 2017. № 17(17). URL: <https://nauchforum.ru/journal/stud/17/26493> (дата обращения: 07.01.2020).
25. Мальцев Г.В. Социальные основания права. М: Норма, 2007. 800с.
26. Мамина О.И. Основы политико-правовой (конституционно-правовой) ответственности органов и должностных лиц местного

самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. №5. С.7-10.

27. Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2015. №2. С. 64-70.

28. Обзор практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

29. Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2019. 341 с.

30. Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: уровень городских округов и муниципальных районов // Конституционное и муниципальное право. 2015. №1. С. 57-61.

31. Пешин Н.Л. Проблемы и перспективы экономического и социального развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. №12. С. 58-62.

32. Постникова О.Н. Юридическая ответственность муниципальных служащих. Текст: непосредственный, электронный // Молодой ученый. 2020. №14 (304). С. 182-183. URL: <https://moluch.ru/archive/304/68525/> (дата обращения: 10.04.2020).

33. Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров. Москва: Проспект, 2014. 495 с.

34. Рассолов М.М. Теория государства и права [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Электрон. текстовые данные. Москва:

ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 575 с. Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/21003.html>. ЭБС «IPRbooks».

35. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 5-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 576 с.

36. Рябова Т.М., Рогач О.В. Профессионализм и компетентность муниципальных служащих в России // Материалы Афанасьевских чтений. 2017. №1 (18). С. 31-39.

37. Самигуллин В.К. Местное самоуправление в контексте его гарантий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 67-70.

38. Смирнова Ю.М. Конституционно-правовые основы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.02. [Место защиты: Белгород. гос. нац. исслед. ун-т]. Елец, 2013. 201 с.

39. Спенсер Л.М., Спенсер С.М. Компетенции. Модели максимальной эффективности работы. / Пер. с англ. М.: НИРО, 2005. 384 с.

40. Стенограмма парламентских слушаний Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 14.04.2014 на тему: «Вопросы совершенствования системы организации местного самоуправления в Российской Федерации» // <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124049052050053.html>

41. Фадеев В.И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // Lex Russica. М.: Изд-во МГЮА, 2009, № 2. С. 363-369.

42. Фасеев И.Ф. Реформа местного самоуправления без эмоций // Городское управление. 2014. №3. С. 41-44.

43. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

44. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 16.12.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

45. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 16.12.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

46. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 16.12.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

47. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 01.10.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

48. Чаннов С.Е., Пресняков М.В. Служебное право: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета. 2-е изд. Москва: Издательство Юрайт, 2019. 376 с.

49. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник для бакалавриата / Институт государства и права РАН. 6-е изд., перераб. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2019. 399 с.

50. Шайхуллин М.С. К вопросу о конституционной гарантированности местного самоуправления // Права и свободы человека в контексте развития современного государства: материалы Всерос. научно-практич. конф. (9 декабря 2016 г.). Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2017. С. 351-355.

51. Шамхалов Ф.И. Основы теории государственного управления. М., 2003. 518 с.

52. Шебураков И.Б., Васильев О.А. Методика разработки показателей результативности деятельности государственных гражданских и

муниципальных служащих. Вологда: Вологод. филиал Рос. акад. народно. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, 2018. С. 13-14.

53. Шугрина Е.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по главе 8 Конституции России «Местное самоуправление» // Муниципальная власть. 2013. №5. С. 19-29.

54. Щепачёв В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 57-61.

55. Beume K. von. Institutional Engineering and Transition to Democracy. London. 2004.

56. Bobrova Natalya A.; Jalilov, Elvis A.; Komarov, Sergey A.; Markin, Alexander V.; Khachaturov, Rudolf L. // Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores. 2019. Supplement, Vol. 7, p1-23. 23 p.

57. Bobrova N.A. State without ideology is absurd // Scientific Research of the SCO countries: Synergy and Integration»: International Conference 31.08.2019. Pekin/ Beijing, PRC. 2019: Scientific publishing house Infinity. 2019. P.44-50 ISBN 978-5906-695-51-3

58. Bobrova N.A. Form of Government in Russia // Scientific Research of the SCO countries: Synergy and Integration»: International Conference 31.08.2019 Pekin/ Beijing, PRC. 2019: Scientific publishing house Infinity. 2019. P.36-43.

59. Burkhardt F. Institutions and institutional change in postcommunism. Munich, Ludwig-Maximilian-University press. 2007.

60. Le Bohec J. Myth of French Semi-Presidential Regimes in Public Debate in Italy. Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop «The Presidentialization of Parliamentary Democracies?». Copenhagen, 14-19 April 2000.

61. Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. 2005.