

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: Правовое регулирование муниципальной службы в Российской
Федерации

Обучающийся

Ю.В. Багрова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

канд. юрид. наук, доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Историко-теоретические аспекты муниципальной службы в Российской Федерации.....	17
1.1 Ретроспективный анализ законодательной регламентации муниципальной службы в России	17
1.2 Понятие и основные категории муниципальной службы.....	24
1.3 Конституционные основы муниципальной службы в Российской Федерации.....	30
Глава 2 Особенности компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере муниципальной службы	38
2.1 Пределы правового регулирования муниципальной службы субъектами Российской Федерации	38
2.2 Полномочия муниципальных образований в сфере муниципальной службы.....	43
Глава 3 Актуальные проблемы в сфере организации муниципальной службы в Российской Федерации	59
3.1 Проблемы правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации.....	59
3.2 Проблемы юридической ответственности муниципальных служащих	66
Заключение	93
Список используемой литературы и используемых источников.....	99

Введение

Актуальность темы исследования. Построение государственного механизма в современный исторический период развития России ознаменовалось возвращением в его структуру одного из элементов – местного самоуправления. За более чем 30-летний период становления новой российской государственности, несмотря на то, что принимались многочисленные нормы, регулирующие отношения в сфере организации муниципальной власти, процесс развития местного самоуправления протекал весьма противоречиво, зачастую с существенными отклонениями от направлений, определявшихся на общегосударственном уровне. И до сих пор государство делает попытки реформирования местной власти с целью повышения ее эффективности и подконтрольности. Одним из направлений реформирования выступают преобразования в сфере муниципальной службы, поскольку от качества выполнения должностных обязанностей муниципальными служащими напрямую зависит и эффективность органов местного самоуправления. Улучшение функционирования муниципальной службы, выполнение служебных функций высококвалифицированными специалистами является важным фактором совершенствования местного самоуправления и преодоления им различных кризисных явлений в экономике. Поэтому рассмотрение процессов организации и осуществления муниципальной службы выступает исследовательской задачей, имеющей и прикладное значение.

Современный период развития местного самоуправления характеризуется трансформацией взаимоотношений между государственной и муниципальной властью, введением принципиальной конституционной новации о единстве публичной власти. Это обуславливает необходимость изменения законодательной базы муниципальной службы, внедрения новых подходов к ее функционированию. Наряду с Конституцией Российской Федерации (далее – РФ), Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) и Федеральным законом от 02.03.2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон о муниципальной службе), в сфере правового регулирования муниципальной службы особое значение приобретает нормотворческая деятельность субъектов РФ, устанавливающих особенности осуществления муниципальной службы, и муниципальных образований, детализирующих принятые законодательные положения с учетом собственных потребностей и возможностей. От того, насколько они непротиворечивы, от отсутствия пробелов в нормативном содержании зависит, смогут ли органы местного самоуправления в полном объеме реализовывать муниципально-служебные отношения на местах.

Качество правового регулирования муниципальной службы в первую очередь влияет на решение кадровых проблем муниципальных образований, которые нуждаются в серьезном кадровом обновлении, вовлечении в решение вопросов местного значения лиц, обладающих высоким профессионализмом, компетентностью, имеющих существенный личностный потенциал. Однако во многих муниципальных образованиях продолжает наблюдаться зависимость формирования штата муниципальных служащих, их продвижения по карьерной лестнице от отношения к ним непосредственных руководителей и представителя нанимателя, а не от профессионализма и деловых качеств. Сохраняются такие негативные явления как фаворитизм и кумовство. Поэтому одним из важнейших направлений в совершенствовании муниципальной службы является реализация кадровой работы, обеспечивающая привлечение квалифицированных сотрудников и их продвижение по службе за счет формирования кадрового резерва, проведения аттестации, подготовки и переподготовки муниципальных служащих. Но в процессе реформирования муниципальной службы по этим направлениям кадровой работы не

отмечается позитивных изменений в правовом регулировании, в связи с чем, в большинстве случаев, она носит формальный характер.

Помимо этого, свое отражение в правовом регулировании муниципальной службы должна найти и провозглашенная взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы. Некоторые действия в этом направлении уже сделаны, и часть норм специальных законов была гармонизирована. В то же время остаются не до конца решенными вопросы, в частности, касающиеся единства требований к подготовке кадров, соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных и государственных гражданских служащих, в том числе при их стимулировании, что также требует отдельного внимания.

В связи с этим необходимость теоретического осмысления вопросов организации муниципальной службы, проведения ее реформирования, дальнейшего совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере, как на федеральном, так и региональном уровне, предопределила выбор темы исследования.

Состояние разработанности проблемы. Фактически изучение особенностей служебной деятельности в органах земского и городского самоуправления началось еще в дореволюционный период, что отразили в своих трудах Б.Б. Веселовский, А.А. Головачев, И.В. Гессен, П.П. Гронский, Г.А. Джаншиев, А.А. Кизеветтер, А.А. Корнилов, Н.И. Лазаревский, Л.М. Панкова, С.Г. Сватиков, И.И. Стефанова и другие историки. В советский период вопросы муниципальной службы не получили научного обоснования ввиду отсутствия органов местного самоуправления, но, начиная с 1990-х гг., изменения в системе управления местным хозяйством возродили утраченный интерес к муниципальной службе, который не ослабевает и до настоящего времени. В частности, представителями научного сообщества было издано множество монографий и учебно-методических пособий на тему государственной и муниципальной службы, среди которых

можно выделить И.Р. Аминова, Г.А. Бедова, Н.И. Борисова, В.Ю. Войтовича, А.В. Воронина, Л.А. Запольнову, Е.Ю. Кирееву, И.Н. Сурманидзе, Э.А. Шарипову и др. Правовое регулирование муниципальной службы рассматривалось Н.Н. Бойко, С.Н. Братановским, Л.Н. Головченко, Т.Э. Каллаговым, В.Б. Муравченко, В.В. Поповой, С.В. Соловьевой, Ф.Н. Удычак, И.Ю. Чеботаревой и других специалистов.

Некоторыми авторами были защищены диссертационные исследования, к примеру, М.В. Бондаренко по правовому регулированию труда муниципальных служащих (1999 г.), Г.А. Наквасиной по проблемам конституционно-правового регулирования муниципальной службы (2001 г.), В.Б. Муравченко по правовой регламентации субъектами РФ муниципальной службы (2005 г.), И.Н. Сурманидзе по проблемам правового регулирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы (2005 г.), С.Ю. Фабричным по проблемам теории и практики муниципальной службы (2005 г.), Т.С. Черевенцук по конституционно-правовому регулированию муниципальной службы (2005 г.), Т.З. Алиевым по проблемам правового регулирования отношений в сфере организации муниципальной службы (2010 г.).

Однако все монографические исследования были представлены более десяти лет назад и не учитывают произошедшие за это время законодательные изменения в организации местного самоуправления и муниципальной службы. Поэтому необходимо проведение нового научного исследования, позволяющего раскрыть ряд теоретических вопросов, касающихся особенностей муниципальной службы, выделить актуальные проблемы ее правового регулирования, что позволит сформулировать предложения по его совершенствованию.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормативные положения, правоприменительная практика, представления научного сообщества по вопросам правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации.

Цель исследования заключается в обосновании проблем правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации и разработке предложений по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели требуется решить следующие задачи:

- определить исторические особенности законодательной регламентации муниципальной службы в Российской Федерации;
- дать характеристику понятия и основных категорий муниципальной службы;
- установить конституционные основы муниципальной службы в Российской Федерации;
- выяснить пределы правового регулирования муниципальной службы субъектами Российской Федерации;
- определить полномочия муниципальных образований в сфере муниципальной службы;
- раскрыть проблемы правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации;
- выявить проблемы юридической ответственности муниципальных служащих;
- разработать предложения по совершенствованию правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации.

Методология проведения исследования основана как на общенаучных методах научного познания: диалектическом, историческом, функциональном, системном, логическом, так и на частнонаучных: формально-юридическом, сравнительно-правовом и некоторых других.

Новизна исследования заключается в том, что оно в комплексном виде раскрывает особенности организации и прохождения муниципальной службы с учетом текущего состояния законодательства. Новизну исследования также отражает то, что диссертантом предлагаются собственные варианты совершенствования правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации.

Научные положения и результаты исследования, выносимые на защиту:

– в качестве конституционных основ муниципальной службы в Российской Федерации можно выделить следующие положения Конституции РФ: отнесение п. «т» ст. 71 к ведению Российской Федерации установления ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы; отнесение п. п. «к», «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ трудового законодательства и общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти в соответствии со ст. 12 Конституции РФ; направленность государственной политики на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека согласно ст. 7 Конституции РФ, реализация которой возлагается и на муниципальную службу; право на равный доступ к муниципальной службе, вытекающее из ч. 1 ст. 37 Конституции РФ, гарантирующей каждому право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, во взаимосвязи с ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, которая гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, и ч. 4 ст. 32 Конституции РФ о праве граждан на равный доступ к государственной службе;

– закрепление нормативных предписаний о проведении конкурса на вакантные муниципальные должности как правомочия превращает в фикцию

и равный доступ к муниципальной службе, и доступность информации о муниципальной службе, и открытость деятельности органов местного самоуправления, которая вытекает из их публичного статуса. При этом определение в ч. 1 ст. 17 Закона о муниципальной службе компетенции по формуле «вправе» выступает в качестве коррупциогенного фактора. В отличие от законодательства о муниципальной службе федеральный законодатель для государственной гражданской службы предусмотрел императивные требования к проведению конкурсной процедуры, сделав некоторые исключения. Полагаем, что можно было бы их применить и для муниципальной службы. Как представляется диспозитивность ч. 1 ст. 17 Закона о муниципальной службе целесообразно устранить. Это оставит возможность установления исключений из общего правила как федеральным, так и региональным законодателем, но исключает использование диспозитивности законодательства на муниципальном уровне для удовлетворения узкокорпоративных интересов местных чиновников. Также ст. 17 Закона о муниципальной службе следует дополнить п. 2.1, который должен содержать информацию о том, что конкурсный отбор на должность муниципальной службы должен соответствовать принципам гласности и открытости, а информация о конкурсном отборе должна находиться в открытом доступе. Полагаем, что указанная мера будет способствовать снижению количества нарушений при осуществлении конкурсного отбора на должность муниципальной службы;

– следует отметить существование такой проблемы как отсутствие четких правил использования кадрового резерва, когда при наличии вакантной должности и нахождения гражданина или муниципального служащего в кадровом резерве на нее, представитель нанимателя не связан какими-либо обязательствами по назначению резервиста на должность, а вправе принять на нее другое лицо или объявить конкурс. В этом случае лицо, включенное в кадровый резерв, либо лишается возможности назначения на должность, либо вынуждено повторно принимать участие в

конкурсной процедуре, но уже не в кадровый резерв, а на саму должность. Учитывая традиционную закрытость кадровой работы в органах местного самоуправления и имеющуюся диспозитивность в принятии решений о проведении конкурса на вакантную должность, формирование кадрового резерва представляет собой больше формальную процедуру, чем реальную возможность посредством нахождения в нем замещения необходимой должности. Полагаем, что в правовом регулировании муниципальной службы необходимо установить обязательность учета представителем нанимателя состояния кадрового резерва при решении вопроса о замещении вакантной должности. Это повысит интерес граждан к конкурсам на включение в кадровый резерв и даст возможность решать кадровые проблемы в органах местного самоуправления в более короткие сроки;

- считаем необходимым проведение систематизации норм о полномочиях органов власти различного уровня в сфере муниципальной службы и четкое определение пределов правового регулирования субъектов РФ и муниципальных образований;

- для оказания практической помощи в установлении признаков конфликта интересов различными государственными органами на методическом уровне подготавливаются обзоры типовых ситуаций конфликта интересов на государственной гражданской (муниципальной) службе и порядка их урегулирования, что позволяет служащему ориентироваться в том, возможен ли конфликт интересов в той или иной ситуации. Но эти обзоры носят фрагментарный, несистематизированный характер. Полагаем, что целесообразно подготовить единый Обзор типовых ситуаций конфликта интересов, правоприменительной практики в сфере конфликта интересов, в котором должны быть наиболее полно рассмотрены вопросы определения и урегулирования конфликта интересов как на государственной, так и на муниципальной службе. Кроме того, считаем, что для совершенствования механизма выявления и предотвращения конфликта интересов на муниципальной службе на законодательном уровне необходимо

установить четкие схемы преодоления и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе, определить возможные меры воздействия работодателя на муниципального служащего, а также установить варианты дисциплинарной ответственности за нарушение конфликта интересов муниципальным служащим;

– одной из проблем правового регулирования муниципальной службы являются пробелы законодательства по вопросу осуществления наставничества. В федеральных законах и подавляющем большинстве законов субъектов РФ не содержится правовых оснований для осуществления наставничества на муниципальной службе, однако некоторыми муниципальными образованиями положения о наставничестве установлены, что вызывает некоторые вопросы по правомерности их введения. Как представляется, для их легализации целесообразно закрепить возможность организации наставничества в Законе о муниципальной службе;

– юридическая ответственность муниципальных служащих заключается в юридической обязанности по соблюдению и исполнению муниципальными служащими установленных законодательством требований, а при совершении ими правонарушений – в юридической обязанности претерпеть неблагоприятные последствия и их реализации. Не касаясь научных споров относительно позитивных и негативных аспектов юридической ответственности, следует отметить, что Закон о муниципальной службе прямо устанавливает возможность поощрения муниципальных служащих, тем самым презюмируя, что государством одобряется их правомерное поведение;

– муниципально-правовая ответственность муниципальных служащих имеет нормативное обоснование в ст. 70 Закона о местном самоуправлении, из содержания которой следует выделение трех видов муниципально-правовой ответственности: перед населением, перед государством и перед физическими и юридическими лицами. Муниципальные служащие муниципально-правовую ответственность перед населением не несут,

поскольку законом данный вид ответственности установлен только для органов местного самоуправления, депутатов и членов выборных органов местного самоуправления (ст. 71 Закона о местном самоуправлении). Что касается ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами, то ст. 76 Закона о местном самоуправлении прямых указаний о ней не содержит, делая отсылку к федеральным законам. К каким законам конкретно, непонятно, так как справочно-правовые системы не связывают с этим положением какие-либо законодательные акты. Это дает возможность утверждать об отсутствии муниципально-правовой ответственности муниципальных служащих перед физическими и юридическими лицами. Таким образом, в контексте муниципально-правовой ответственности муниципальные служащие ответственны только перед государством, что проявляется в ответственности главы местной администрации, который может быть отрешен от должности высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) (ст. 74 Закона о местном самоуправлении);

– в законодательстве отсутствует дефиниция дисциплинарной ответственности муниципальных служащих ввиду того, что оно не детализировано, поэтому в нем не уделяется внимание общетеоретическим вопросам данной категории. Взяв за основу выведенное ранее понятие юридической ответственности муниципальных служащих, предлагаем авторскую формулировку;

– как представляется, для исключения ситуаций, возникающих при нарушении срока увольнения с муниципальной службы работника, не соответствующего замещаемой должности по результатам проведенной аттестации, или при фиксации значительного снижения уровня профессиональной компетентности муниципального служащего, произошедшего до момента плановой аттестации, целесообразно ликвидировать временные ограничения для его увольнения, а также

установить в федеральном законе возможность проведения внеочередной аттестации;

– анализ положений КоАП РФ показывает, что за совершение муниципальным служащим административного правонарушения к нему, как к должностному лицу, могут быть применены такие разновидности административных взысканий, как штраф, дисквалификация, административный арест или обязательные работы. Мера наказания выбирается в зависимости от тяжести совершенного должностным лицом местного самоуправления правонарушения и назначается в соответствии с положениями КоАП РФ. Помимо этого, муниципальные служащие выступают специальными субъектами в случаях, когда в диспозиции статьи КоАП РФ прямо указывается на совершение ими правонарушений, обусловленных нахождением в статусе должностных лиц органов местного самоуправления или муниципальных служащих;

– следует отметить, что законодательство об административных правонарушениях в отдельных регионах содержит определенные пробелы. В частности, Жилищный кодекс РФ устанавливает основания и порядок предоставления жилых помещений по договорам социального найма, в том числе муниципального жилищного фонда. Органы местного самоуправления признают малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, ведут их учет и в установленном порядке предоставляют им жилые помещения. В Самарской области детализация порядка осуществлена в Законе Самарской области от 05.07.2005 № 139-ГД «О жилище». Вместе с тем, ни Жилищный кодекс РФ, ни закон Самарской области, ни КоАП РФ не содержат положений о том, что за несоблюдение порядка предоставления жилых помещений виновные лица могут привлекаться к ответственности. Прежний КоАП РСФСР содержал ст. 141, которая устанавливала административную ответственность за нарушение порядка постановки на учет и сроков заселения жилых домов и жилых помещений. Но с принятием нового жилищного и административного законодательства обязанности

должностных лиц по предоставлению жилых помещений остались, а ответственность за их неисполнение или ненадлежащее исполнение предусмотрена не была. Полагаем, что этот пробел целесообразно устранить посредством дополнения КоАП РФ новой статьей, которая может иметь следующее содержание: «Статья 7.23.1. Несоблюдение порядка и сроков заселения жилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности

1. Нарушение порядка постановки на учет и снятия с учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере одной тысячи рублей.

2. Несоблюдение правил предоставления и сроков заселения жилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, –

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей»;

– муниципальные служащие привлекаются к уголовной ответственности как должностные лица, а при отсутствии такого статуса – только в определенных уголовным законом случаях: за присвоение полномочий должностного лица (ст. 288 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ), незаконное внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации (ч. 1 ст. 292.1 УК РФ), злостное неисполнение вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению (ч. 2 ст. 315 УК РФ). В качестве видов наказания к муниципальным служащим, исходя из содержания санкций данных статей, могут быть применены штраф, обязательные работы, исправительные работы, принудительные работы, арест, лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;

– так как в органах местного самоуправления осуществляются закупки, то должны создаваться контрактные службы или определяться контрактные управляющие из числа муниципальных служащих. В связи с этим муниципальные служащие могут быть субъектами таких преступлений как злоупотребление в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (ст. 200.4 УК РФ) и подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок (ст. 200.5 УК РФ). Тем не менее, получение муниципальным служащим, который одновременно является сотрудником контрактной службы, имущества или имущественных прав за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц в связи с закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд должно квалифицироваться не по ст. 200.5 УК РФ, а по ст. 290 УК РФ, так как сотрудник контрактной службы выполняет административно-хозяйственные функции и относится к должностному лицу. Хотя Пленум Верховного Суда РФ в 2019 г. при уточнении вопросов ответственности за взяточничество и иные коррупционные преступления отнес к ним деяния, предусмотренные ст. 200.5 УК РФ, каких-либо рекомендаций по разграничению составов преступлений дано не было. Полагаем, что данный пробел должен быть устранен, для чего целесообразно внесение изменений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», касающихся рекомендаций по разграничению составов преступлений, ответственность за совершение которых установлена ст. ст. 204, 290, 291 УК РФ и ст. 200.5 УК РФ.

Теоретическая и научная значимость исследования заключается в теоретическом обосновании конституционных основ муниципальной службы, ее особенностей, сходства и различия с государственно-гражданской службой, направлений правового регулирования, что позволяет выявить тенденции развития муниципальной службы в нашей стране.

Практическая значимость исследования состоит в том, что подготовленные предложения и рекомендации могут применяться как для совершенствования правового регулирования муниципальной службы, так и для обучения по предмету «Правовое регулирование государственной и муниципальной службы».

Научная обоснованность и достоверность. Выводы и предложения автора диссертации являлись предметом обсуждения и одобрения при проведении научных семинаров на кафедре «Конституционное и административное право» Тольяттинского государственного университета, где получили критическую оценку, сделанную в сравнении с уже имеющимися в научной литературе.

Личный вклад автора в исследование состоит в самостоятельном выборе диссертантом темы исследования, личном подборе всех теоретических и эмпирических материалов, их анализе, подготовке предложений и оформлении научной публикации по теме исследования.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования изложены в одной статье общим объемом 0,2 п.л.

Структура и объем диссертации. Выпускная квалификационная работа включает в себя введение, три главы, объединяющие семь параграфов, заключение, список используемой литературы и используемых источников. Общий объем диссертации – 112 страниц.

Глава 1 Историко-теоретические аспекты муниципальной службы в Российской Федерации

1.1 Ретроспективный анализ законодательной регламентации муниципальной службы в России

Приступая к рассмотрению истории законодательной регламентации муниципальной службы в российском государстве, следует отметить важность такого анализа для исследования муниципальной службы. По нашему мнению, история становления и развития российского института муниципальной службы даст возможность увидеть и понять причины и предпосылки возрождения местного самоуправления и муниципальной службы соответственно.

В российском государстве в связи с историческими особенностями его развития органы местного управления и их служащие долгое время выступали в качестве представителей центра на местах, и лишь с середины XIX в. начали формироваться уровни местного самоуправления [17, с. 76]. До этого периода подавляющая часть населения российского государства находилась под гнетом крепостной зависимости, а полномочия местных органов определялись и регулировались непосредственно правительством.

В 1864 г. Александром II было проведено реформирование местного самоуправления. Эта реформа вошла в историю под названием «Земская реформа». В научной литературе отмечается, что данная реформа имела ярко-выраженную либеральную направленность и предусматривала создание системы местного самоуправления на территории сел. В качестве базового документа осуществления реформы стало действовавшее на тот момент уже около трех лет «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» [34, с. 20], которое определяло полномочия должностных лиц местного управления в волостях и селах. Местные должности в соответствии с Положением 1861 г., могли замещаться в двух формах: по выбору на три

года и по найму бессрочно. Следует отметить, что как среди представителей исторической, так и среди представителей правовой науки эти преобразования были признаны первой масштабной, последовательной и грамотной реформой местного самоуправления на общегосударственном уровне.

В 1864 г. начал действовать и другой важный для Земской реформы документ – «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Нормативно-правовой акт установил, что за совершение преступного деяния, связанного с выполнением должностных обязанностей, виновные лица несли уголовную ответственность. Кроме того, положение содержало информацию о предметах ведения органов местного самоуправления [34, с. 21].

Таким образом, следует констатировать, что благодаря произведенной Александром II Земской реформе органы местного самоуправления получили некоторую независимость, хоть и находились под контролем у вышестоящих органов.

В дальнейшем Александром II была осуществлена и реформа городского общественного управления. Данная реформа именовалась «Городской реформой»; равно, как и Земская реформа, она имела либеральную направленность и была проведена в 1870 г. Целью введения новаций стало предоставление народу, проживающему в городах, права ведения своего городского хозяйства. В период произведения данной реформы, по сути, местные органы как подлинно самоуправляющиеся единицы не действовали, поскольку необходимые функции выполнял назначаемый правительством административный аппарат. Результаты «Городской реформы» можно представить следующим образом:

- в обязанности городского общественного управления стала входить забота о городском хозяйстве и благоустройстве;

- предметами ведения городского общественного управления были обозначены устройство города и его содержание, развитие на территории города торговли и обеспечение жителей города необходимыми продуктами,

забота об образовании жителей города, охрана здоровья населения города, предоставление высшим органам информации о нуждах города;

– к полномочиям городского общественного управления стала относиться возможность распоряжения землей, собственностью и прочим имуществом, принадлежащим непосредственно городу;

– в полномочия городского общественного управления стала входить возможность обращения в суд по делам имущественного характера и пр.;

– полномочия городского общественного управления распространялись только на территорию города [10].

Таким образом, следует констатировать, что Городовое положение 1870 г. определило специфику организации и управления муниципальной службы, обозначив мнимую самостоятельность и независимость местного самоуправления.

После проведения Александром II «Земской» и «Городской» реформ органы самоуправления, освоившись с полученными полномочиями, стремились к осуществлению самостоятельной деятельности во всех сферах местной власти. В научной литературе отмечается, что результатами такого реформирования местного самоуправления в период проведения Александром III контрреформ стало сначала ограничение их полномочий, а затем практически полная ликвидация. В связи с этим к концу XIX в. фактически произошло полное восстановление ранее действовавшей вертикальной системы управления [26, с. 29].

Следующая попытка создать эффективно действующую систему местного самоуправления была предпринята в 1917 г. Это происходило в период после проведения Февральской буржуазной революции, когда Временное правительство сформировало специальное Совецание, занимавшееся вопросами совершенствования местной власти. В результате произошло:

– реформирование городского самоуправления;

- преобразование полиции в земскую и городскую (выборную) милицию;
- введение административных судов;
- утверждение компетенции должностных лиц местного самоуправления;
- распространение местного самоуправления на волостной уровень.

Полностью провести намеченную реформу не позволил Октябрьский вооруженный переворот 1917 г. Новая власть опиралась на систему Советов как органов народного представительства, которые сформировались в единую систему в начале 1918 г. и по принятой в июле 1918 г. Конституции РСФСР получили всю власть «в центре и на местах» [28]. Первоначально Советы делили вопросы местного управления с земскими и городскими органами, так как не были готовы к самостоятельному решению вопросов местного хозяйства. Тем не менее, Советы имели полномочия отменить любое, не уместное, по мнению государственной власти, решение должностных лиц местного самоуправления. В городах органы городского самоуправления были распущены практически сразу ввиду засиления в них «буржуазных элементов», а органы земского самоуправления заменялись Советами постепенно, по мере завершения процесса перенимания опыта хозяйствования последними. Зачастую гражданам было сложно понять, заседание чего проводится в очередной раз: земского собрания или местного Совета. Окончательная ликвидация органов местного самоуправления произошла в период Гражданской войны, хотя некоторые из них продолжали действовать и после ее окончания, правда в отдаленных регионах страны.

Местные Советы являлись не органами самоуправления, а низшим уровнем центральной власти, не имевшим при этом какой-либо независимости или самостоятельности. Фактически Советы представляли собой единственные органы государственной власти в стране, пронизанные вертикалью народного представительства сверху до низу и подконтрольные политическим структурам ВКП(б)-КПСС. Такое положение местных органов

власти позволяло не только осуществлять за ними контроль, но и противопоставлять их буржуазным органам местного самоуправления зарубежных стран и российского государства досоветского периода. Таким образом, по сути, развитие местного самоуправления и муниципальной службы не долгие годы существования советского государства прервалось [18, с. 284].

Только лишь в конце XX в. произошло возобновление государственного интереса к институту местного самоуправления, а также попыток представителей науки осмыслить данный феномен. Утверждение в нашей стране муниципальной службы и ее обособление было обусловлено тем фактором, что на территории российского государства местное самоуправление постепенно стало оформляться в виде отдельной формы осуществления власти населением, не зависящей от государственной власти. Однако при этом еще было рано говорить о муниципальной службе как о явлении уже состоявшемся, она только начала приобретать свои очертания; это лишь период ее становления. Для регламентации местного самоуправления были приняты такие нормативно-правовые акты как Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [66] и Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» [46]. Однако, ни один из этих законодательных актов не имел в тексте указания на термин «муниципальная служба». Этот этап можно охарактеризовать как попытку формирования местного самоуправления и муниципальной службы. По нашему мнению, будет уместным именовать данный период «подготовительным», так как пока еще сохранялась централизованная система советских представительных органов.

Истинное же начало законодательной регламентации муниципальной службы началось с принятием Конституции РФ [29]. Базовым для развития местного самоуправления и муниципальной службы следует считать положение, изложенное в ст. 12 Конституции РФ. В соответствии с ней

органы местного самоуправления не являются частью системы органов государственной власти. Названное положение в совокупности с нормативными установлениями, изложенными законодателем в ст. ст. 3, 130-133 Конституции РФ стало фундаментом формирования новой модели местного самоуправления.

Теперь местное самоуправление самостоятельно решает все вопросы, относящиеся к его компетенции, является независимым от органов государственной власти, и последние не обладают полномочиями вмешиваться в их деятельность. В свою очередь, решения местного самоуправления все же подконтрольны прокуратуре и суду, ведь полная бесконтрольность привела бы к хаосу, чего допускать, естественно, нельзя. Так, эти решения могут быть отменены непосредственно органами и должностными лицами, их принявшими, либо, если по каким бы то ни было причинам лицо или орган, принявший не соответствующее закону решение, не может или не желает отменить его, оно признается недействительным решением суда. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Естественно, для того, чтобы осуществлять полномочия органов местного самоуправления, стал необходим специальный штат квалифицированных муниципальных служащих. Следует отметить, что фактически закон, регламентирующий деятельность должностных лиц местного самоуправления, был принят лишь в 1998 г. До этого момента какой-либо специальный нормативно-правовой акт, регулирующий муниципальную службу на территории российского государства, отсутствовал [107, с. 409].

Вступление в силу Федерального закона от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [69] следует считать важнейшей вехой в развитии законодательного регулирования российской муниципальной службы. Данный нормативно-правовой акт «активизировал» начальный этап развития муниципальной службы. В нем

впервые было дано определение термина «муниципальная служба». Согласно дефиниции, изложенной отечественным законодателем, под муниципальной службой понималось осуществление лицом деятельности профессионального характера на постоянной основе на не выборной муниципальной должности.

С этого момента можно было наблюдать огромное внимание отечественного законодателя к исследуемому институту. Буквально через пять лет был принят следующий крайне важный для регулирования муниципальной службы закон федерального уровня, которым стал Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [68]. Нормативно-правовой акт, помимо прочих значительных для института местного самоуправления норм, содержал ряд положений, посвященных именно осуществлению на территории нашей страны муниципальной службы, в частности, требования к должностям, информацию о статусе, условиях и порядке прохождения муниципальной службы. Утверждение данного федерального закона следует считать окончанием периода становления отечественного института муниципальной службы, ведь теперь он фактически оформился, приобрел свою «нишу» в российском правовом пространстве.

Следующий, уже современный, этап развития на территории российского государства законодательства, регламентирующего исследуемый институт, был ознаменован принятием в 2007 г. закона, посвященного исключительно муниципальной службе. Им стал действующий Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [49], в котором определен правовой статус муниципальных служащих, особенности прохождения и прекращения муниципальной службы, оплаты труда, поощрения и наказания служащих. Закон о муниципальной службе стал основой для развития регионального законодательства, устанавливающего особенности муниципальной службы в субъектах РФ.

1.2 Понятие и основные категории муниципальной службы

В соответствии с определением, содержащимся в ст. 2 Закона о муниципальной службе, «муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)» [49].

В законах, определяющих особенности местного самоуправления и муниципальной службы, принятых на уровне субъектов РФ, как правило, приводится аналогичное определение термина «муниципальная служба», данное законодателем [48], [72], или же не закрепляется дефиниция муниципальной службы вообще [70].

По мнению Т.З. Алиева, под термином «муниципальная служба» нужно понимать «осуществление деятельности граждан профессионального характера по обеспечению исполнения полномочий муниципального образования, а также правомочий органов и должностных лиц муниципального образования» [1, с. 13].

Муниципальная служба имеет определенные специфические черты (признаки), среди которых можно выделить следующие. Во-первых, муниципальная служба по своей сути является профессиональной деятельностью, выполняемой соответственно степени и виду профессиональной обученности сотрудника, указанной в документе о профессиональном образовании. Анализируя данный признак, следует отметить, что профессионализм крайне важен для муниципального служащего; именно по этой причине для должностных лиц местного самоуправления предусмотрены прохождение аттестации и квалификационная процедура получения классного чина.

Роль этого признака муниципальной службы подчеркивается и в научной литературе. Так, к примеру, О.А. Борзункова и Ю.К. Краснов

отмечают, что «муниципальная служба является деятельностью, основанной на комплексе знаний теоретического характера и практических умений и в зависимости от этого подразделенной по должностям» [5, с. 29].

Схожее определение профессиональной деятельности должностного лица местного самоуправления мы встречаем у А.Н. Козырина, предлагающего понимать под ней деятельность, которая осуществляется служащим при наличии специальных знаний, умений и навыков, полученных им благодаря образованию и подготовке, оплачиваемая ему в соответствии с трудовым договором [27].

Таким образом, на муниципальную службу может поступить лишь гражданин, обладающий необходимым для выполнения профессиональных задач на конкретной должности образованием и квалификацией. В качестве подтверждения наличия образования претендент на должность муниципальной службы предъявляет для ознакомления документы о наличии профессионального образования: диплом об образовании того или иного вуза, диплом о профессиональной переподготовке, свидетельство о повышении квалификации и пр.

Во-вторых, муниципальная служба является деятельностью, осуществляемой служащим на постоянной основе. Фраза «постоянная основа» в данном случае призвана акцентировать внимание, что деятельность муниципального служащего не является эпизодичной и не предназначена для разового выполнения или на короткий срок. При поступлении на муниципальную службу сотрудник оформляется в органе местного самоуправления должным образом в соответствии с российским законодательством и осуществляет свою деятельность, как правило, в течение длительного периода деятельности. При этом уволить сотрудника органа местного самоуправления без наличия на то веских причин не представляется возможным. Что касается самих сотрудников – то они, как правило, не стремятся быстро покинуть полученную должность; на должности муниципальных служащих избираются люди, желающие связать

свою жизнь с муниципальной службой и получить именно эту должность. Указанное объясняется тем, что орган местного самоуправления не может позволить себе текучесть кадров; равно как и на государственной службе здесь в приоритете стабильность и надежность.

В-третьих, профессиональные отношения муниципального служащего с работодателем основываются исключительно на трудовом договоре (контракте). При этом трудовой договор может быть заключен в двух вариантах, а именно:

- на неопределенный срок, если в тексте договора сторонами не оговорен срок действия трудового договора;
- на определенный срок, который в соответствии с трудовым законодательством не может превышать пять лет (ст. 58 ТК РФ) [99].

Контракт – это полностью самостоятельный, а не вспомогательный, документ. Следует отметить, что заключение контракта с органом местного самоуправления является для гражданина единственным возможным способом поступления на муниципальную службу, то есть по договору гражданско-правового характера это сделать невозможно [14, с. 28].

Крайне важно подчеркнуть, что вообще термины «трудовой договор» и «контракт» не являются равнозначными. Безусловно, трудовой договор и контракт похожи по сущностному наполнению документа, однако являются различными по своей природе. Так, трудовой договор – это по трудовому договору, в то время как у контракта административно-правовая природа.

Однако, несмотря на это, на практике термины «трудовой договор» и «контракт» используют как равнозначные. Указанное касается не только трудового законодательства, но и законодательства о муниципальной службе. Так, к примеру, в ст. 2 Закона о муниципальной службе приводится формулировка «трудовой договор (контракт)», что даже зрительно ставит данные термины в один ряд.

Часть 2 ст. 37 Закона о местном самоуправлении и ч. 7 ст. 16 Закона о муниципальной службе подчеркивают, что с главой местной администрации,

поступающим на данную должность по результатам конкурса, то есть являющимся муниципальным служащим, заключается именно контракт, а не трудовой договор. Однако при этом законодатель не раскрывает правовую природу контракта с таким должностным лицом местного самоуправления. Считаю обоснованным мнение представителей науки о том, что в данном случае контракту все же свойственна трудовая природа. Это объясняют тем, что на главу местной администрации, по сути, распространяется обычное российское трудовое законодательство, в отличие от иных должностей института муниципальной службы [11]. Считаю подобный вывод достаточно спорным, поскольку на главу местной администрации как муниципального служащего, в первую очередь, распространяется законодательство о муниципальной службе, и только в части, им не урегулированном, – трудовое законодательство. Тем не менее, заключение контракта терминологически несколько выбивается из общего правила и не имеет каких-либо целесообразных оснований, ведь, по своему сущностному содержанию данный контракт не отличается от трудового договора, предусмотренного Законом о муниципальной службе. Очевидно, что это создает некоторую путаницу в использовании анализируемых терминов, но, видимо, законодатель специально разграничил формы документов, применяемых для закрепления муниципально-служебных правоотношений различных категорий муниципальных служащих.

В данном случае мы рассмотрели специфические черты муниципальной службы, исходя лишь из легального определения термина, данного отечественным законодателем. Однако изучение Закона о муниципальной службе позволяет выделить и другие особенности муниципальной службы, которые имеют важное значение.

Анализируя понятие и сущностную характеристику муниципальной службы, считаю целесообразным рассмотреть понятие «должность муниципальной службы», в противном случае, анализ данного вопроса не будет полным. Так, в соответствии со ст. 6 Закона о муниципальной службе

«должность муниципальной службы является должностью в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, образующихся согласно уставу муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность» [49]. Для поступления гражданина на муниципальную службу необходимо, чтобы та должность, на которую он претендует, была включена в реестр должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемый соответствующим законом субъекта РФ. Поступление на должность муниципальной службы изменяет правовой статус гражданина. В частности, абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ устанавливает, что «дела об административных правонарушениях, влекущих дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, рассматриваются судьями районных судов» [23].

В научной литературе указывается на особую значимость муниципальной службы, которая заключена в организации и предоставлении гражданам разного рода муниципальных услуг и обеспечения охраны правопорядка на территории муниципального образования. При этом крайне важно подчеркнуть, что вся деятельность служащих муниципального уровня осуществляется исключительно в интересах граждан, проживающих в данном конкретном муниципальном образовании [25, с. 334].

Достаточно часто среди представителей науки ведутся дискуссии по поводу общих и различных характеристик исследуемого нами института и государственной гражданской службы. Муниципальная служба, равно как и государственная гражданская служба, является разновидностью публичной службы в России. Уже указанный фактор говорит о наличии определенного сходства, по крайней мере, в части публичности службы.

Следует отметить, что законодателем термин «публичная служба» не закреплен в тексте законов, но представители науки считают его введение необходимостью и делом времени. Некоторые из них даже полагают целесообразным объединение государственной гражданской и муниципальной службы [4, с. 96]. А отдельные из авторов считают правильным и эффективным вариантом реформирования законодательства о муниципальной и государственной гражданской службе – объединение их регламентации [8, с. 192]. По нашему мнению, это невозможно по той причине, что будет противоречить указанию отечественного законодателя на организационную самостоятельность местного самоуправления. В судебной практике уже сформировано представление о разграничении двух видов публичной службы, например, указано, что «государственный гражданский служащий, уволенный с занимаемой должности в связи с ликвидацией органа государственной власти субъекта Российской Федерации, действовавшего до формирования органов местного самоуправления, не может быть восстановлен в аналогичной должности муниципального служащего вновь образованного органа местного самоуправления» [84].

Ввиду этого, разделение муниципальной и государственной гражданской службы является единственно верным вариантом, несмотря на наличие множества общих черт. Так, общими чертами муниципальной и государственной гражданской службы являются:

- наличие квалификационных требований к кандидатам на служебную должность, что свойственно обеим разновидностям службы;
- базовые принципы, на которых строится деятельность анализируемых институтов;
- схожесть правового статуса муниципального и государственного гражданского служащего [7];
- одинаковый подход к классификации должностей муниципальной и государственной гражданской службы, возможность получения классного

чина (при этом следует отметить, что непосредственно процедура присвоения чина является различной).

Помимо общих черт, имеются и различия:

– отличаются задачи, решаемые в процессе прохождения анализируемых разновидностей служб;

– разные работодатели: муниципальное образование у муниципального служащего, Российская Федерация или ее субъект у государственного гражданского служащего соответственно;

– отличаются полномочия муниципального и государственного гражданского служащего, и пр.

Анализируя понятие и сущностную характеристику муниципальной службы, следует отметить классификацию должностей муниципальной службы. Указанное объясняется исключительной важностью данных вопросов для понимания института муниципальной службы. Необходимо сказать, что весь массив должностей муниципальной службы принято подразделять на категории и группы [37, с. 202]. Такой подход формирует определенную систему должностей. Категории должностей муниципальной службы могут отличаться в различных субъектах РФ [50], а соответствующие категориям должности показывают, какой общий функционал имеют муниципальные служащие [56].

1.3 Конституционные основы муниципальной службы в Российской Федерации

Приступая к анализу данного вопроса, следует подчеркнуть крайне значимую роль Основного закона российского государства как для непосредственно оформления на территории нашей страны института муниципальной службы, так и для ее регламентации. Принятие Конституции РФ 1993 г., без сомнения, стало поворотным моментом для формирования и развития института местного самоуправления и института муниципальной

службы соответственно. Основной закон не только указал на наличие названных институтов у нас в стране, но также на основе его норм составлялось законодательство федерального уровня, призванное регламентировать их деятельность на практике. Конституции РФ стала фундаментом, на котором основано современное положение местного самоуправления и муниципальной службы.

Следует отдельно подчеркнуть, что в данном случае мы используем два термина, а именно «местное самоуправление» и «муниципальная служба», несмотря на то, что анализируем именно конституционные основы муниципальной службы, по той причине, что местное самоуправление и муниципальная служба развивались параллельно. Можно сказать, что появление муниципальной службы – это результат обособления местного самоуправления от государственных органов.

Рассматривая современные конституционные основы муниципальной службы в Российской Федерации, следует подчеркнуть, что Конституция РФ в принципе не раскрывает подробно каких-либо положений о муниципальной службе. Объясняется этот факт тем, что Конституция РФ содержит основы политической, правовой и экономической систем государства. То есть данный документ в принципе не может содержать подробную информацию о чем-либо, а включает лишь базовые положения, на основе которых формируется федеральное законодательство, призванное реализовать эти базовые положения.

В качестве конституционных основ муниципальной службы в Российской Федерации можно выделить следующие положения Конституции РФ. В первую очередь следует обратиться к ст. 71 Конституции РФ. В ней п. «т» устанавливает, что к ведению Российской Федерации относится «установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа,

подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации» [29].

Пункты «к» и «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ устанавливают, что нормативно-правовое регулирование муниципальной службы относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Это ясно следует из п. «к», определяющего, что к предметам совместного ведения, помимо прочего, относится трудовое законодательство, которое, в свою очередь, регламентирует также взаимоотношения органов местного самоуправления и служащих муниципального уровня. А согласно п. «н» совместно федеральными и региональными властями устанавливаются общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, что напрямую связано с деятельностью соответствующего государственного и муниципального аппарата.

Огромное практическое значение для муниципальной службы имеет, как отмечалось нами ранее, ст. 12 Конституции РФ. В силу значимости для исследуемой темы считаем необходимым рассмотреть данный вопрос подробнее. Итак, муниципальные органы обособлены от государственных органов, а муниципальная служба – от государственной. Этот момент, подтверждающий раздельность уровней публичной власти и служб, имеет определяющее практическое значение для осуществления организации и деятельности местного самоуправления и муниципальной службы. Крайне важно подчеркнуть и раздельность законодательства о государственной и муниципальной службе [41], [49].

Однако, несмотря на регулирование этих институтов различными федеральными законами, следует отметить, что опираются они на одни и те же принципы и основания. Указанное объясняется тем, что по своей сути, как отмечалось нами ранее, муниципальная и государственная служба схожи. К

примеру, имеется сходство в профессиональной деятельности муниципальных и государственных служащих, у них общий объект и методы воздействия в процессе осуществления профессиональной деятельности, схожи основания прав и обязанностей. Также крайне важно подчеркнуть в свете исследуемой темы, что муниципальная и государственная служба в одинаковой степени нуждаются в нормативно-правовом регулировании деятельности, для обеих служб в одинаковой степени важно наличие и соблюдение законодательных ограничений [89, с. 229].

Большое значение для осуществления муниципальной службы имеет положение ст. 7 Конституции РФ, в соответствии с которым Российская Федерация признана социальным государством, и ее государственная политика направлена исключительно на создание для российских граждан достойных условий жизни. Мы полагаем правильным считать названное положение одной из конституционных основ муниципальной службы по той причине, что муниципальная служба на основании представленной нормы формируется и осуществляет свою деятельность в качестве социального института гражданского общества. Указанное, в частности, подразумевает, что деятельность служащих муниципального уровня всех категорий и групп направлена строго на обеспечение прав и интересов граждан, являющихся жителями муниципального образования, на всестороннее обеспечение их потребностей материального и духовного характера.

Анализируя конституционные основы муниципальной службы, следует отметить наличие у российских граждан права на равный доступ к муниципальной службе. Это прямо не закреплено в тексте Конституции РФ, которая в ч. 4 ст. 32 устанавливает только право граждан на равный доступ к государственной службе. Поскольку муниципальная служба обособлена от государственной, создается впечатление о том, что принцип равного доступа к муниципальной службе не имеет конституционного обеспечения, а это, по нашему мнению, является значительным недостатком конституционного регулирования муниципальной службы.

Однако в данном случае не следует игнорировать принцип взаимосвязи служб государственного и муниципального уровня, содержащийся в Федеральном законе от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [57], ведь наличие у них общих черт – это и есть проявление взаимосвязи. То есть она заключается в идентичных требованиях к профессионализму муниципального и государственного гражданского служащего, к нормативно-правовой регламентации их деятельности и во множестве иных признаков, описанных нами ранее. Таким образом, с учетом наличия такого общего массива требований для муниципального и государственного гражданского служащего следует сделать вывод о том, что право равного доступа граждан к муниципальной службе – это право, являющееся фактически идентичным праву равного доступа граждан к государственной гражданской службе. Крайне важно отметить, что, даже не имея конституционного закрепления, данное право применяется в виде принципа муниципальной службы. Как справедливо по данному поводу отмечается в научной литературе, право равного доступа граждан к муниципальной службе, хотя прямо не закреплено в тексте закона, все же является конституционной нормой [103, с. 149].

Правда, высший орган конституционной юстиции обосновывает это ссылкой на иные нормы Конституции РФ. Как указал Конституционный Суд РФ, «из статьи 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, во взаимосвязи с ее статьями 19 и 32 (части 2 и 4) вытекает право граждан на равный доступ к муниципальной службе, прохождение которой является одновременно и осуществлением трудовых прав» [90]. То есть можно сделать вывод о том, что право граждан на равный доступ к муниципальной службе является производным от иных конституционных положений.

Таким образом, на современном этапе развития института муниципальной службы в Российской Федерации конституционную основу

муниципальной службы составляют положения ст. ст. 7, 12, 19, 32, 37, 71 и 72 Конституции РФ.

Выводы по первой главе.

– фактически нормативное регулирование муниципальной службы в российском государстве осуществлялось на четырех основных этапах:

а) земском (1864-1918 гг.);

б) подготовительном (1990-1993 гг.);

в) начальном (1993-2007 гг.);

г) современном (с 2007 г. по настоящее время);

– на земском этапе нормативно-правового регулирования Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости 1861 г., Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. и Городовое положение 1870 г. определили правовое положение должностных лиц органов местного самоуправления, их компетенцию и ответственность. Однако стремление к большей самостоятельности чиновников земского и городского самоуправления было нивелировано контрреформами Александра III, в результате которых фактически произошло полное восстановление ранее действовавшей вертикальной системы управления. После Февральской буржуазной революции 1917 г. Временное правительство предприняло попытку реанимировать местное самоуправление, определить новую компетенцию должностных лиц местной власти, распространить ее на волостной уровень, но реформа осталась незавершенной из-за осуществления большевистского переворота осенью 1917 г.;

– в советский период органы местного самоуправления были ликвидированы, поскольку презюмировалось, что вся власть принадлежит Советам. Хотя первоначально Советы делили вопросы местного управления с земскими и городскими органами, так как не были готовы к самостоятельному решению вопросов местного хозяйства, к 1921 г. практически все буржуазные органы местного самоуправления были ликвидированы. Развитие местного самоуправления и муниципальной

службы не долгие годы существования советского государства было прервано. Принятие в 1990-х гг. Закона СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закона РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» ознаменовало начало подготовительного этапа к восстановлению института муниципальной службы, для которого стало характерной попытка формирования нового местного уровня власти при сохранении централизованной системы советских представительных органов;

– в Конституции РФ 1993 г. были определены конституционные основы муниципальной службы, однако их развитие в федеральном законодательстве произошло только с принятием Федерального закона от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», впервые на законодательном уровне закрепившего дефиницию «муниципальная служба». Параллельно оформление института муниципальной службы происходило за счет включения отдельных положений по его регламентации в законодательство о местном самоуправлении, в котором базовое место занял Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– на современном этапе развития законодательства, регламентирующего институт муниципальной службы, был принят Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Закон о муниципальной службе стал основой для развития регионального законодательства, устанавливающего особенности муниципальной службы в субъектах РФ;

– к признакам муниципальной службы относится то, что она не предназначена для разового выполнения или на короткий срок; профессиональные отношения муниципального служащего с работодателем основываются исключительно на трудовом договоре (контракте) и не

предусматривают возможность оказания услуг на муниципальной службе по договору гражданско-правового характера;

– в соответствии с ч. 2 ст. 37 Закона о местном самоуправлении с главой местной администрации, поступающим на данную должность по результатам конкурса, заключается контракт. При этом законодатель не раскрывает правовую природу контракта с таким должностным лицом местного самоуправления. Закон о муниципальной службе отождествляет трудовой договор и контракт как форм закрепления служебных правоотношений. Получается, что, с одной стороны, предполагается единство основных требований к муниципальной службе, с другой – происходит ограничение возможности заключения трудового договора с главой местной администрации, назначаемым по результатам конкурса;

– общими чертами муниципальной и государственной гражданской службы являются: наличие квалификационных требований к кандидатам на служебную должность, что свойственно обеим разновидностям службы; базовые принципы, на которых строится деятельность данных институтов; схожесть правового статуса муниципального и государственного гражданского служащего; одинаковый подход к классификации должностей муниципальной и государственной гражданской службы, возможность получения классного чина. Отличия муниципальной и государственной гражданской службы заключаются в том, что отличаются задачи, решаемые в процессе прохождения этих разновидностей служб; муниципальные и государственные гражданские служащие имеют разных работодателей; различие проявляется и в полномочиях служащих;

– к конституционным основам муниципальной службы в Российской Федерации можно отнести положения п. «т» ст. 71, п. п. «к», «н» ч. 1 ст. 72, ст. 12, ст. 7, ч. 1 ст. 37 во взаимосвязи с ч. 2 ст. 19 и ч. 4 ст. 32 Конституции РФ.

Глава 2 Особенности компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере муниципальной службы

2.1 Пределы правового регулирования муниципальной службы субъектами Российской Федерации

Для российского государства наличие возможности регламентации вопросов муниципальной службы субъектами РФ и муниципальными образованиями является необходимостью ввиду территориальной специфики. Такой вариант осуществления правового регулирования деятельности муниципальных служащих позволяет наиболее эффективно учитывать особенности муниципальной службы, потребности и возможности конкретных муниципальных образований. Указанное, безусловно, положительно влияет на качество осуществления муниципальной службы.

Однако при такой трехуровневой системе регулирования института муниципальной службы крайне важным практическим вопросом является ограничение пределов власти на местах, ведь необходимо не допустить вмешательство в компетенцию федерального законодателя.

Вытекающее из взаимосвязанных положений Конституции РФ право на равный доступ к службе муниципального уровня, помимо прочего, следует рассматривать в качестве осуществления конституционного права гражданина на труд. В свою очередь, регулирование прав и свобод человека и гражданина, в частности, их ограничение, является предметом прямого ведения Российской Федерации. Такое регулирование осуществляется на федеральном уровне путем принятия законов необходимого содержания. Но при этом субъект Российской Федерации имеет право принимать законы по вопросам совместного ведения в части, не регулируемой на федеральном уровне. Как известно, муниципальная служба на территории нашей страны выступает в качестве предмета совместного ведения, таким образом,

субъекты РФ обладают правом принимать законы относительно специфики трудовых взаимоотношений муниципальных служащих с органом местного самоуправления. Данные законы не должны противоречить Конституции РФ и федеральному законодательству и не должны ущемлять или ограничивать права или интересы граждан.

Естественно, без ограничений и запретов обойтись невозможно, однако такие ограничения и запреты должны устанавливаться законами на федеральном уровне, а не субъектами РФ. Считаем целесообразным в свете рассматриваемого вопроса проанализировать, какие именно могут возникнуть ограничения прав граждан в области муниципальной службы.

Как справедливо отмечает А.С. Санаев, к такого рода ограничениям можно отнести, к примеру, ограничения гражданина в поступлении на муниципальную службу, ограничения в ее прохождении, наложение запрета на осуществление определенных действий относительно должностных обязанностей, специфические основания для прекращения служащим муниципальной службы, специфическая ответственность муниципального служащего [94, с. 13].

Ярким примером ограничения федеральным законодателем поступления на муниципальную службу является возраст. Так, поступление на должность на службу в муниципальном образовании возможно только лишь с наступления возраста совершеннолетия, который на территории РФ равен 18-ти годам (п. 1 ст. 16 Закона о муниципальной службе). В свою очередь, Трудовой кодекс РФ разрешает в некоторых случаях официальное трудоустройство с 16-ти лет, а порой и с 14-ти при наличии определенных обстоятельств [99]. Возможно, на первый взгляд такое ограничение и является несправедливым, но, по нашему мнению, требование законодателя в данном случае является более чем обоснованным.

В п. 1 ст. 16 Закона о муниципальной службе мы видим и иные ограничения муниципальной службы, установленные отечественным законодателем. Так, кандидат в муниципальные служащие, помимо

достигнутого возраста совершеннолетия, должен являться гражданином, что выступает преградой для лиц без гражданства. Потенциальный кандидат в муниципальные служащие в обязательном порядке должен владеть русским языком, являющимся государственным языком российского государства, у него не должно быть обстоятельств, выступающих в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой. И еще одно ограничение, установленное п. 1 ст. 16 Закона о муниципальной службе, – это соответствие кандидата в муниципальные служащие квалификационным требованиям по должности, на которую он претендует.

Относительно квалификационных требований, которым должен соответствовать кандидат в муниципальные служащие, в научной литературе распространено мнение, что такие требования должны устанавливаться на федеральном уровне и быть одинаковыми для кандидатов на всей территории РФ [9, с. 55]. Однако, по нашему мнению, именно квалификационные требования законодатель предусмотрительно оставил на рассмотрение субъектов РФ. Российская Федерация просто не может позволить себе одинаковые квалификационные требования к муниципальным служащим, ведь если требования будут высокими – это станет проблемой для небольших населенных пунктов, в свою очередь, если сделать их, наоборот, ниже – это станет проблемой для городов, которые могут позволить себе лучшего кандидата, а выбирать его потенциально придется из их многочисленного количества.

Итак, в Законе о муниципальной службе содержатся положения только о том, что требования квалификационного характера предъявляются к уровню профессионального образования потенциального кандидата на должность муниципальной службы, его стажу его на муниципальной, государственной службе или стажу трудовой деятельности непосредственно по профессии/специальности в иной должности. Совокупность указанных требований изменению не подлежит, однако на уровне субъектов РФ

возможна конкретизация норм относительно содержания названных требований.

Таким образом, субъекты РФ наделены отечественным законодателем правом нормотворчества по определению требований квалификационного характера к кандидатам в муниципальные служащие. Главными правилами для нормотворческой деятельности субъектов РФ являются следующие:

- создаваемые ими нормативно-правовые акты не должны противоречить в какой бы то ни было степени Конституции РФ и законам федерального уровня;

- у субъектов РФ отсутствует право на создание каких-либо дополнительных требований и критериев, поскольку они формируются исключительно на федеральном уровне.

Так, судом было установлено, что «Пунктом 3.3 Порядка определен перечень документов, которые гражданин Российской Федерации, изъявивший желание участвовать в конкурсе, представляет в Ялтинский городской совет Республики Крым, в который справка об отсутствии судимости не включена. Обухова Н.В., участвовавшая в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы администрации, обратилась в суд с административным иском о признании приведенных норм недействующими, считая, что они в части регулирования вопроса о судимости кандидата, противоречат друг другу. Между тем такого основания, препятствующего быть главой администрации, как наличие непогашенной или неснятой судимости, Федеральный закон о муниципальной службе не устанавливает» [21].

Ограничения и запреты, касающиеся службы граждан на должностях в органах местного самоуправления, содержатся, кроме непосредственно базового Закона о муниципальной службе, и в иных нормативно-правовых актах федерального уровня. Так, в качестве примера следует указать на положения ст. 47 УК РФ, в соответствии с которыми за совершение определенных преступных деяний по решению суда может быть назначено

наказание в виде лишения гражданина права находиться на муниципальной службе [100].

Определить пределы правового регулирования муниципальной службы органами государственной власти субъектов РФ позволяет анализ положений Закона о муниципальной службе. Так, законами субъектов РФ могут устанавливаться (определяться):

– порядок получения разрешения представителя нанимателя на участие муниципального служащего на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией (п. п. «б» п. 3 ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе);

– порядок образования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов (ч. 4 ст. 14.1 Закона о муниципальной службе);

– порядок предоставления гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, и лицом, замещающим указанную должность, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) (ч. 8 ст. 15 Закона о муниципальной службе) и так далее.

Выход органов государственной власти субъектов РФ за пределы своей компетенции в вопросах правового регулирования муниципальной службы влечет применение соответствующих мер прокурорского реагирования или признание незаконности их действий решением суда. В частности, судом было установлено, что «прокурор Алтайского края обратился в Алтайский краевой суд с заявлением о признании недействующими частей 1, 2, 3 статьи 8 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 года № 134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае». Заявление прокурора Алтайского

края мотивировано несоответствием оспариваемого им правового регулирования статьям 64, 164 и 165 Трудового кодекса Российской Федерации, статьям 11 и 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», из содержания которых, по мнению прокурора, усматривается право законодателя субъекта Российской Федерации устанавливать законом субъекта Российской Федерации дополнительные гарантии лицам, находящимся на муниципальной службе, а не после ее прекращения, как это следует из оспариваемых норм. Решением Алтайского краевого суда от 20 декабря 2012 года заявление прокурора удовлетворено» [87].

В заключение данного параграфа отметим, что представленные пределы нормативно-правовой регламентации крайне важно соблюдать и учитывать в процессе осуществления разработки законов о муниципальной службе регионального уровня. Лишь в данном случае система законодательного регулирования муниципальной службы, создаваемая на территории российского государства, будет действовать эффективно и бесперебойно, без каких-либо противоречий. В противном случае не избежать множества проблемных моментов.

2.2 Полномочия муниципальных образований в сфере муниципальной службы

Несмотря на то, что конституционные положения указывают на организационную самостоятельность органов местного самоуправления, муниципальный уровень власти находится под общим контролем со стороны как федерального центра, так и региональной власти. Поэтому вопросы муниципальной службы, которые могут регулироваться муниципальными образованиями, в частности их полномочия, ограничены рамками, установленными федеральным и региональным законодательством.

Если рассматривать базовый Закон о местном самоуправлении, то в нем практически не содержится положений, касающихся полномочий муниципальных образований в сфере муниципальной службы. Так, п. 8.1 ч. 1 ст. 17 Закона о местном самоуправлении указывает, что к полномочиям органов местного самоуправления относится «организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе» [68]. Кроме того, ст. 42 Закона о местном самоуправлении содержит бланкетную норму о том, что «правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами» [68].

Согласно Закону о муниципальной службе уставами муниципальных образований устанавливаются:

- дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации, назначаемого по контракту (ч. 3 ст. 9 Закона о муниципальной службе);

- дополнительные гарантии муниципальным служащим (ч. 3 ст. 23 Закона о муниципальной службе).

К примеру, ст. 46 Устава Сампурского района Тамбовской области установлено, что «муниципальные служащие имеют право на получение один раз в год выплаты на оздоровление в размере трехкратной величины

ежемесячного денежного содержания в соответствии с решением районного Совета» [101]. На основании положений устава районный Совет утвердил специальный порядок выплаты на оздоровление, получаемой муниципальными служащими [74].

Большинство полномочий органов местного самоуправления в сфере муниципальной службы связано с организационными вопросами, в связи с чем для обеспечения ее функционирования они должны выполняться всеми муниципальными образованиями в полном объеме. Вместе с тем, часть компетенции местных властей имеет финансовую составляющую и привязку к обеспеченности бюджетными средствами, поэтому может реализовываться лишь при их наличии, то есть частично. Например, крупные и финансово устойчивые муниципалитеты могут себе позволить установление муниципальным служащим по определенным основаниям ежемесячных или дополнительных выплат, недоступных в большинстве муниципальных образованиях. Так, в г. Казани муниципальные служащие получают ежемесячную надбавку за профильную ученую степень, за почетное звание Республики Татарстан, за юридическую работу, единовременное поощрение в связи с выходом на пенсию за выслугу лет [75] и т.д.

Полагаем, что следует дать характеристику отдельным полномочиям органов местного самоуправления в сфере муниципальной службы. В первую очередь необходимо обратить внимание на определение порядка проведения конкурса на должность муниципальной службы. Цель конкурса – оценить, насколько кандидаты соответствуют требованиям по квалификации. Федеральный законодатель, однако, говорит лишь о наличии возможности проведения такого конкурса, то есть, проводить его или нет – решает непосредственно руководство органа самоуправления. Тем самым, в данном виде это представляет собой правомочие, а не полномочие. По этой причине достаточно часто конкурс не проводится, а служащие принимаются на вакантные должности без проведения процедуры осуществления отбора кандидатов [105, с. 129].

Часть 2 ст. 17 Закона о муниципальной службе определяет, что порядок проведения такого конкурса устанавливается муниципальным нормативно-правовым актом, утверждаемым не менее чем за 20 дней до конкурса, в котором должны раскрываться следующие вопросы организационного и правового характера: условия, дата, время конкурса и проект трудового договора.

При этом состав и число членов комиссии, которые будут определять соответствие кандидатов на должность муниципального служащего требованиям к должности, порядок формирования данной комиссии устанавливаются непосредственно представительным органом данного муниципального образования. К примеру, в г. Тольятти определяется, что «конкурс не проводится в следующих случаях:

- при назначении на должности муниципальной службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», замещаемые на определенный срок полномочий;

- при заключении срочного трудового договора;

- при назначении муниципального служащего на иную должность муниципальной службы в случаях, предусмотренных частью второй статьи 72.1 и статьей 180 Трудового кодекса Российской Федерации;

- при назначении на должность муниципальной службы муниципального служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном в ОМС;

- при назначении муниципального служащего в порядке должностного роста по результатам проведенной аттестации муниципальных служащих при отсутствии сформированного кадрового резерва по вакантной должности муниципальной службы.

Конкурс может не проводиться:

- при назначении на должности муниципальной службы, относящиеся к группам ведущих, старших и младших должностей муниципальной службы;

– при назначении на отдельные должности муниципальной службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, и требованиями оформления допуска к таким сведениям» [53].

Анализ реестра должностей муниципальной службы в Самарской области позволяет определить, что в органах местного самоуправления г. Тольятти предусмотрены такие должности, которые не относятся ни к первой, ни ко второй группе, например, начальники и заместители начальников отделов. Отсутствие каких-либо ограничений для проведения конкурсных процедур, по идее, должно предполагать их проведение среди кандидатов на вакантную должность. Однако закрепление нормативных предписаний о проведении конкурса на вакантные муниципальные должности как правомочия превращает в фикцию и равный доступ к муниципальной службе, и доступность информации о муниципальной службе, и открытость деятельности органов местного самоуправления, которая вытекает из их публичного статуса. При этом определение в ч. 1 ст. 17 Закона о муниципальной службе компетенции по формуле «вправе» выступает в качестве коррупциогенного фактора [64].

Следует отметить, что еще в 2014 г. был предложен законопроект по модернизации ст. 17 Закона о муниципальной службе. Авторы проекта закона предлагали сделать конкурсный отбор на муниципальную службу обязательным для проведения за некоторыми исключениями [40]. Но законопроект так и не был принят. При этом, судя по присланным региональным отзывам, четыре субъекта РФ его поддержали, а два нет. Основным аргументом отклонения проекта закона стало то, что «в настоящее время в России порядка двадцати трех тысяч муниципальных образований и большая часть из них – сельские поселения. Проведение конкурса при поступлении на службу в органы местного самоуправления сельских поселений очень редко является целесообразным, так как кадровая ситуация

в большинстве из них обычно не оставляет особого выбора между претендентами на вакантную должность. В малочисленных сельских поселениях нередко вообще нельзя найти лиц, соответствующих квалификационным требованиям, предъявляемым к кандидатам на должности муниципальной службы, и при этом изъявляющих желание служить в муниципальном образовании» [95]. То есть тот вариант, что в необходимых случаях исключение может быть сделано законом субъекта РФ, или возможность внесения поправок ко второму чтению законопроекта, устанавливающих право на отказ от конкурса в сельских поселениях, даже не рассматривались.

Несмотря на это, в некоторых муниципальных образованиях самостоятельно принимается решение об обязательности проведения конкурсного отбора кандидата на муниципальную службу. Оформляется такое решение путем принятия соответствующего муниципального правового акта. В качестве примера выступает решение Совета депутатов г. Белгорода от 27.03.2012 № 580, в соответствии с которым конкурсный отбор на должность муниципальной службы на территории данного муниципального образования является обязательным практически во всех случаях [54].

Полагаем, что принятие такого рода муниципальных правовых актов, обязывающих органы местного самоуправления проводить конкурсный отбор, имеет положительное значение для повышения уровня квалификации муниципальных служащих. Это объясняется тем, что конкурсный отбор способствует привлечению на муниципальную службу наиболее квалифицированных кадров, профессиональное образование, знания, умения и навыки которых в наибольшей степени соответствуют заявленным требованиям. По нашему мнению, необходимо согласиться с Л.И. Еникеевой о том, что в качестве одного из ключевых условий эффективного социального и экономического развития региона в современных условиях выступает обеспечение органов местного самоуправления высоко

квалифицированными кадрами [16, с. 193]. А.А. Чернова и О.В. Михайлова справедливо полагают, что решение данной проблемы поднимет престижность муниципальной службы и образа муниципального служащего и, соответственно, привлечет на должности муниципальной службы высококвалифицированных кандидатов [104, с. 418].

Необходимо отметить, что отказ муниципального образования от проведения конкурсного отбора кандидата на должность муниципальной службы в некоторых случаях является предметом судебного разбирательства. Однако суды поддерживают в данном вопросе муниципальные образования, отмечая, что согласно ч. 1 ст. 17 Закона о муниципальной службе проведение конкурсного отбора является правом, а не обязанностью муниципального образования [3].

Кроме того, анализ судебной практики показывает, что в тех случаях, когда муниципальные образования все же принимают решения о проведении конкурсного отбора, ими зачастую допускаются нарушения. Так, к примеру, Балахнинским городским судом Нижегородской области было рассмотрено дело о нарушении сроков проведения конкурсного отбора. Согласно материалам дела, «при проведении конкурса на замещение должности главы администрации МО «р.п. Гидроторф» и назначения на должность главы администрации МО «р.п. Гидроторф» кандидатов известили о проведении конкурса, однако, в этот день конкурс не состоялся, о том, что дата проведения конкурса перенесена на другую дату, известили не всех кандидатов, тем самым лишив права представить поселковому Совету программу своей деятельности, что повлияло на итоги голосования. Суд признал незаконными решение поселкового Совета муниципального образования «Об утверждении протокола № заседания счетной комиссии по проведению открытого голосования по назначению на должность главы администрации муниципального образования «рабочий поселок Гидроторф» и решение «О назначении Баташева Н.С. на должность главы администрации

муниципального образования «рабочий поселок Гидроторф» Балахнинского района Нижегородской области» [92].

В отличие от законодательства о муниципальной службе федеральный законодатель для государственной гражданской службы предусмотрел императивные требования к проведению конкурсной процедуры, сделав некоторые исключения. Полагаем, что можно было бы их применить и для муниципальной службы, тем более, что в настоящее время происходит пересмотр системы местного самоуправления. Принятый в первом чтении законопроект, устанавливающий общие принципы организации местного самоуправления в единой системе публичной власти, предусматривает, что «местное самоуправление осуществляется в городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения» [67]. Тем самым, противники обязательности применения конкурсной процедуры лишаются основного аргумента ее нецелесообразности в сельских поселениях.

По нашему мнению, введение такой обязанности станет значительной мерой в противодействии коррупции на муниципальной службе, а также будет в полной мере способствовать осуществлению системного подхода к отбору подходящих кандидатов и поступлению на муниципальную службу молодых специалистов, которые не могут попасть на муниципальную службу без наличия необходимых знакомств в органах местного самоуправления.

Как представляется диспозитивность ч. 1 ст. 17 Закона о муниципальной службе следует устранить, изложив ее в следующей редакции: «При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора предшествует конкурс, если иное не установлено законодательством о муниципальной службе, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности

муниципальной службы». Такая формулировка оставляет возможность установления исключений из общего правила как федеральным, так и региональным законодателем, но исключает использование диспозитивности законодательства на муниципальном уровне для удовлетворения узкокорпоративных интересов местных чиновников.

Также ст. 17 Закона о муниципальной службе следует дополнить п. 2.1, который должен содержать информацию о том, что конкурсный отбор на должность муниципальной службы должен соответствовать принципам гласности и открытости, а информация о конкурсном отборе должна находиться в открытом доступе. Полагаем, что указанная мера будет способствовать снижению количества нарушений при осуществлении конкурсного отбора на должность муниципальной службы.

Одним из полномочий органов местного самоуправления в сфере муниципальной службы является конкретизация условий и размера оплаты труда для граждан, замещающих муниципальные должности. До октября 2008 г. действовало положение о том, что в муниципальных образованиях, которым предоставляются дотации в соответствии с федеральным законодательством, размер заработной платы должностного лица местного самоуправления устанавливается согласно предельному нормативу, утвержденному законом субъекта РФ. Однако, после принятия закона, упразднившего ч. 3 ст. 22 Закона о муниципальной службе [55], это положение перестало действовать. Субъекты РФ вслед за ликвидацией названного положения были вынуждены аннулировать ранее действовавшие законы о предельных нормативах оплаты труда служащих местного самоуправления.

Теперь согласно п. 2 ст. 22 Закона о муниципальной службе органы местного самоуправления самостоятельно определяют условия и размеры оплаты труда муниципальных служащих. При этом размер оклада для конкретной должности местного самоуправления, размер ежемесячных и прочих выплат дополнительного характера, а также порядок осуществления

оплаты труда устанавливаются муниципальными актами. Подходы к определению размеров окладов в различных муниципальных образованиях отличаются друг от друга. Если в г. Самаре должностные оклады устанавливаются в твердой денежной сумме и ежегодно индексируются путем внесения изменений в текст соответствующего Положения [76], то в г. Тольятти утверждена лишь схема коэффициентов окладов по должностям муниципальной службы, а индексация производится в соответствии с решением Думы городского округа о бюджете на соответствующий финансовый год с учетом уровня инфляции на основании постановления исполнительно-распорядительного органа городского округа Тольятти [43]. Однако как в СПС «КонсультантПлюс», так и на сайте администрации г.о. Тольятти дается информация, что единственное постановление по индексации было издано в 2018 г., согласно которому должностные оклады были увеличены в 1,04 раза [73]. То есть ежегодное увеличение (индексация) размеров должностных окладов по должностям муниципальной службы городского округа Тольятти всего лишь декларируется, но не исполняется.

Помимо этого на местном уровне органы власти полномочны определять порядок ведения реестра муниципальных служащих. Под ним следует понимать систематизированный список ключевых сведений о лицах, занимающих должности местного самоуправления определенного муниципального образования, содержащихся в их личном деле.

Такой реестр формируется и ведется непосредственно в органах местного самоуправления каждого конкретного муниципального образования. К примеру, согласно решению от 27.08.2009 № 473-І «Рязанская городская Дума, администрация города Рязани, Контрольно-счетная палата города Рязани формируют и ведут реестр, который содержит систематизированные сведения о муниципальных служащих Рязанской городской Думы, администрации города Рязани, Контрольно-счетной палаты города Рязани соответственно» [82]. Перечень информации, подлежащей включению в реестр, сугубо индивидуальный. В Рязани и Тольятти, к

примеру, в отличие от Самары в реестре не отражаются такие сведения как место рождения, поощрения и взыскания, государственные и ведомственные награды, включение в кадровый резерв и т.д.

Создание кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы является одним из направлений кадровой работы в муниципальных образованиях. Анализируя его, считаем необходимым рассмотреть непосредственно цели и задачи создания резерва кадров муниципальной службы, что даст более подробное представление о том, какое именно значение имеет данное правомочие органов местного самоуправления для системы муниципальной службы.

Практически во все периоды существования местного самоуправления наблюдалась нехватка квалифицированных муниципальных служащих. Создание и ведение кадрового резерва в муниципальном образовании стало эффективным вариантом решения этой проблемы.

Данное правомочие дает возможность установить единые организационные принципы в работе с кадровым резервом, вовремя удовлетворять необходимость в кадрах муниципальных служащих, сократить период адаптации кадров при назначении их на должность местного самоуправления и определять порядок ведения резерва кадров муниципальных служащих.

Создание и ведение кадрового резерва в муниципальном образовании позволяет практически без временных затрат получить идеального кандидата на должность муниципального служащего, обладающего всеми необходимыми для осуществления профессиональной деятельности качествами и соответствующего установленным квалификационным требованиям.

По мнению Е.Н. Фурман и Н.П. Молчановой, «целями формирования кадрового резерва муниципальной службы выступают:

– выявление, отбор и подготовка молодых, перспективных, творчески ориентированных, имеющих результативный опыт работы в новых

рыночных условиях управленцев для работы в сфере муниципального управления;

– создание механизма взаимодействия между органами местного самоуправления и организациями приоритетных сфер экономики муниципальных образований с внедрением системы непрерывного обучения, обновления и ротации кадрового состава органов местного самоуправления и организаций приоритетных сфер экономики муниципальных образований» [102, с. 91].

Указанные цели достигаются путем решения следующих задач:

– создания в муниципальном образовании эффективной системы подбора и последующего отбора кандидатов для резерва кадров муниципальной службы;

– создания эффективно действующей системы развития компетенций специалистов, состоящих в кадровом резерве конкретного муниципального образования;

– создания эффективно действующей системы замещения должностей муниципальной службы квалифицированными кадрами из резерва муниципальной службы.

По нашему мнению, кадровый резерв крайне необходим каждому муниципальному образованию ввиду своей эффективности в решении вопроса о наличии кандидатов на должность местного самоуправления. Назовем положительные результаты формирования и ведения кадрового резерва муниципальной службы, что дает возможность:

– выявить специалистов, имеющих ярко выраженные способности к профессиональной деятельности на руководящих должностях и должностях специалистов;

– осуществлять подготовку специалистов, находящихся в составе кадрового резерва муниципального образования;

– закрепить служащих в органах местного самоуправления;

– достичь снижения до минимального уровня отрицательных последствий временной нетрудоспособности, увольнения и отсутствия по иным причинам муниципальных служащих;

– значительно повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, и т.д.

В научной литературе отмечается, что создание кадрового резерва является необходимым условием эффективной деятельности органов местного самоуправления, однако реализация этого направления деятельности имеет определенные сложности. Так, Е.Н. Фурман и Н.П. Молчанова указывают, что к формированию кадрового резерва в большинстве случаев относятся формально, не рассматривая наличие у претендентов соответствующих компетенций, а правовое регулирование не предполагает возможность лицу, включенному в кадровый резерв, действительно воспользоваться кадровым «социальным лифтом» [102, с. 96]. М.Г. Масилова и В.Е. Лобов утверждают, что проблемой также выступает незаинтересованность граждан в участии в процедуре формирования кадрового резерва ввиду низкого престижа муниципальной службы и морально-материального стимулирования [33, с. 172-173].

Как представляется, основной проблемой является отсутствие четких правил использования кадрового резерва, когда при наличии вакантной должности и нахождения гражданина или муниципального служащего в кадровом резерве на нее, представитель нанимателя не связан какими-либо обязательствами по назначению резервиста на должность, а вправе принять на нее другое лицо или объявить конкурс. В этом случае лицо, включенное в кадровый резерв, либо лишается возможности назначения на должность, либо вынуждено повторно принимать участие в конкурсной процедуре, но уже не в кадровый резерв, а на саму должность. Учитывая традиционную закрытость кадровой работы в органах местного самоуправления и имеющуюся диспозитивность в принятии решений о проведении конкурса на вакантную должность, формирование кадрового резерва представляет собой

больше формальную процедуру, чем реальную возможность посредством нахождения в нем замещения необходимой должности. Полагаем, что в правовом регулировании муниципальной службы необходимо установить обязательность учета представителем нанимателя состояния кадрового резерва при решении вопроса о замещении вакантной должности. Это повысит интерес граждан к конкурсам на включение в кадровый резерв и даст возможность решать кадровые проблемы в органах местного самоуправления в более короткие сроки.

Выводы по второй главе.

– для российского государства наличие возможности регламентации вопросов муниципальной службы субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями является необходимостью ввиду территориальной специфики. Такой вариант осуществления правового регулирования деятельности муниципальных служащих позволяет наиболее эффективно учитывать особенности муниципальной службы, потребности и возможности муниципальных образований. Однако при трехуровневой системе регулирования института муниципальной службы крайне важным практическим вопросом является ограничение пределов власти на местах, так как необходимо не допустить вмешательство в компетенцию федерального законодателя. В связи с этим Законом о муниципальной службе определены пределы правового регулирования муниципальной службы органами государственной власти субъектов РФ, которые имеют 24 полномочия по регламентации вопросов муниципальной службы, связанных с определением и утверждением порядков, типовых положений, форм и квалификационных требований, классов чинов, реестра должностей, видов ежемесячных и иных дополнительных выплат, поощрений и т.д.;

– закрепление нормативных предписаний о проведении конкурса на вакантные муниципальные должности как правомочия превращает в фикцию и равный доступ к муниципальной службе, и доступность информации о муниципальной службе, и открытость деятельности органов местного

самоуправления, которая вытекает из их публичного статуса. При этом определение в ч. 1 ст. 17 Закона о муниципальной службе компетенции по формуле «вправе» выступает в качестве коррупциогенного фактора. В отличие от законодательства о муниципальной службе федеральный законодатель для государственной гражданской службы предусмотрел императивные требования к проведению конкурсной процедуры, сделав некоторые исключения. Полагаем, что можно было бы их применить и для муниципальной службы. Это позволит оставить возможность установления исключений из общего правила как федеральным, так и региональным законодателем, но исключит использование диспозитивности законодательства на муниципальном уровне для удовлетворения узкокорпоративных интересов местных чиновников. Также ст. 17 Закона о муниципальной службе следует дополнить п. 2.1, который должен содержать информацию о том, что конкурсный отбор на должность муниципальной службы должен соответствовать принципам гласности и открытости, а информация о конкурсном отборе должна находиться в открытом доступе. Полагаем, что указанная мера будет способствовать снижению количества нарушений при осуществлении конкурсного отбора на должность муниципальной службы;

– цели формирования кадрового резерва можно достичь путем решения следующих задач: создания в муниципальном образовании эффективной системы подбора и последующего отбора кандидатов для резерва кадров муниципальной службы; создания эффективно действующей системы развития компетенций специалистов, состоящих в кадровом резерве конкретного муниципального образования; создания эффективно действующей системы замещения должностей муниципальной службы квалифицированными кадрами из резерва муниципальной службы. Кадровый резерв дает возможность выявить специалистов, имеющих ярко выраженные способности к профессиональной деятельности на руководящих должностях и должностях специалистов; осуществлять подготовку специалистов,

находящихся в составе кадрового резерва муниципального образования; закрепить служащих в органах местного самоуправления; достичь снижения до минимального уровня отрицательных последствий временной нетрудоспособности, увольнения и отсутствия по иным причинам муниципальных служащих; значительно повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления;

– следует отметить существование такой проблемы как отсутствие четких правил использования кадрового резерва, когда при наличии вакантной должности и нахождения гражданина или муниципального служащего в кадровом резерве на нее, представитель нанимателя не связан какими-либо обязательствами по назначению резервиста на должность, а вправе принять на нее другое лицо или объявить конкурс. В этом случае лицо, включенное в кадровый резерв, либо лишается возможности назначения на должность, либо вынуждено повторно принимать участие в конкурсной процедуре, но уже не в кадровый резерв, а на саму должность. Учитывая традиционную закрытость кадровой работы в органах местного самоуправления и имеющуюся диспозитивность в принятии решений о проведении конкурса на вакантную должность, формирование кадрового резерва представляет собой больше формальную процедуру, чем реальную возможность посредством нахождения в нем замещения необходимой должности. Полагаем, что в правовом регулировании муниципальной службы необходимо установить обязательность учета представителем нанимателя состояния кадрового резерва при решении вопроса о замещении вакантной должности. Это повысит интерес граждан к конкурсам на включение в кадровый резерв и даст возможность решать кадровые проблемы в органах местного самоуправления в более короткие сроки.

Глава 3 Актуальные проблемы в сфере организации муниципальной службы в Российской Федерации

3.1 Проблемы правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации

Муниципальная служба в Российской Федерации в качестве института находится на ранней стадии своего развития, в связи с чем до сих пор не разрешены некоторые проблемы ее правового регулирования.

Во-первых, необходимо отметить отсутствие четкой законодательной регламентации разграничения нормотворческих полномочий по регулированию вопросов муниципальной службы между разными уровнями власти. Следует констатировать, что Закон о муниципальной службе, являющийся, как известно, базовым нормативно-правовым документом, не содержит явного и понятного разграничения полномочий в названной сфере между федеральным центром, региональными и местными властями. В законе положения, определяющие, что реализация того или иного полномочия осуществляется нормативно-правовым актом РФ, субъекта РФ или муниципально-правовым актом, без какой-либо системы разбросаны по всему тексту федерального закона; при этом не прослеживается ясности в пределах регулирования власти того или иного уровня. В связи с этим в регулировании вопросов муниципальной службы прослеживается отсутствие единого подхода на региональном и муниципальном уровнях, а на федеральном же уровне и вовсе наблюдается некоторое противоречие норм.

Так, согласно ст. 42 Закона о местном самоуправлении «правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных

образований и иными муниципальными правовыми актами» [68]. Тем самым, российский законодатель перечислил возможные варианты правового регулирования муниципальной службы.

Иной подход законодатель применил в ст. 3 Закона о муниципальной службе, указав, что в качестве правовой основы муниципальной службы выступают «Конституция Российской Федерации, а также настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (далее – законодательство о муниципальной службе), уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты» [49].

Очевидно, что во втором случае законодатель «допускает возможность правового регулирования муниципальной службы не только федеральным, региональным законодательством, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами, но и Конституцией РФ, подзаконными нормативно-правовыми актами и решениями, принятыми на сходах граждан» [26, с. 31]. С одной стороны у правоприменителя не должно возникать проблем с толкованием законодательных положений: то, что не установлено одним законом, установлено другим. С другой стороны, существуют определенные правила толкования, в соответствии с которыми при наличии противоречий в нормативно-правовых актах, имеющих одинаковую юридическую силу, приоритет имеет более новая норма. В этом случае правило может привести правоприменителя к решению о том, что необходимо руководствоваться ст. 42 Закона о местном самоуправлении, поскольку последнее ее изменение законодатель осуществил в 2008 г., а норма ст. 3 Закона о муниципальной службе сохранена в неизменном виде с момента принятия закона в 2007 г. Более того, рассмотренный нами ранее проект федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти в ст. 31 практически

полностью повторяет содержание ст. 42 Закона о местном самоуправлении; тем самым законодатель имеющее противоречие не устраняет.

Полагаем, что указанное отличие в формулировках не допустимо, так как является причиной различного толкования норм о правовом регулировании муниципальной службы и может стать источником практических проблем в процессе применения законодательных актов федерального уровня. На наш взгляд следует сделать содержание ст. 42 Закона о местном самоуправлении более лаконичным, например, следующим: «правовое регулирование муниципальной службы осуществляется в соответствии с федеральным законом». То есть бланкетная норма по вопросу правового регулирования сделает отсылку непосредственно к Закону о муниципальной службе. Аналогичное содержание должна получить ст. 31 проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Помимо этого считаем необходимым проведение систематизации норм о полномочиях органов власти различного уровня в сфере муниципальной службы и четкое определение пределов правового регулирования субъектов РФ и муниципальных образований.

Еще одной из проблем является отсутствие достаточно четкого и действенного механизма выявления и предотвращения конфликта интересов на муниципальной службе.

В Законе о муниципальной службе законодатель в значительной степени расширил имевшиеся ранее ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой. В частности, теперь у муниципального служащего, равно как и у государственного гражданского служащего, отсутствует право участвовать в управлении некоммерческой организацией. Это сделано небезосновательно и объясняется тем, что может стать причиной конфликта интересов.

Часть 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов предлагает

понимать ситуацию, когда надлежащему, объективному и беспристрастному исполнению должностных обязанностей лицом, замещающим должность и обязанным заниматься предотвращением и урегулированием конфликта интересов, препятствует или может воспрепятствовать его личная заинтересованность.

Понятие «конфликт интересов» введено отечественным законодателем недавно в качестве одного из положений государственной политики борьбы с преступлениями коррупционной направленности и первоначально относилось исключительно к предпринимательской деятельности. Однако в современных реалиях, когда уровень коррупции высок буквально во всех сферах, конфликт интересов был включен в законодательство, регламентирующее государственную и муниципальную службу, и на данный момент выступает в качестве одного из эффективных способов предотвращения преступлений коррупционной направленности среди представителей публичной власти всех уровней.

Однако, несмотря на имеющиеся в Законе о муниципальной службе положения о конфликте интересов, меры воздействия работодателя на муниципального служащего при его возникновении определены крайне нечетко. Законодатель лишь указывает на обязанность работодателя при возникновении такого конфликта его предотвратить вплоть до отстранения муниципального служащего от выполнения должностных (служебных) обязанностей.

Следует отметить и то, что в законе не говорится о том, кто именно вправе определять наличие конфликта интересов. По сути, это должен сделать сам муниципальный служащий или представитель нанимателя, которому стало известно о конфликте интересов. В органах местного самоуправления проведение проверок соблюдения ограничений и запретов, выполнения обязательств, предусмотренных законодательством о муниципальной службе, относится к полномочиям кадровой службы, которая обязана реагировать на поступающие от граждан и организаций сообщения о

наличия конфликта интересов. По результатам таких проверок принимаются соответствующие меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, например, даются рекомендации представителю нанимателя об отстранении муниципального служащего от выполнения должностных (служебных) обязанностей или направления материалов проверки для рассмотрения на заседании комиссии по урегулированию конфликта интересов. На практике возникают ситуации, когда органы прокуратуры считают, что конфликт интересов имеет место, а комиссия его не усматривает. В таком случае окончательное решение принимает суд [2]. Однако это показывает, что определение наличия личной заинтересованности порой достаточно сложно для государственных органов, не говоря уже о самом муниципальном служащем.

Для оказания практической помощи в установлении признаков конфликта интересов различными государственными органами на методическом уровне подготавливаются обзоры типовых ситуаций конфликта интересов на государственной гражданской (муниципальной) службе и порядка их урегулирования. В частности, подобный обзор дается Министерством юстиции РФ [85], Министерством труда и социальной защиты РФ [86], Министерством социальной политики Свердловской области [98], Правительством Самарской области [97], что позволяет служащему ориентироваться в том, возможен ли конфликт интересов в той или иной ситуации. Но эти обзоры носят фрагментарный, несистематизированный характер. Полагаем, что целесообразно подготовить единый Обзор типовых ситуаций конфликта интересов, правоприменительной практики в сфере конфликта интересов, в котором должны быть наиболее полно рассмотрены вопросы определения и урегулирования конфликта интересов как на государственной, так и на муниципальной службе.

Кроме того, считаем, что для совершенствования механизма выявления и предотвращения конфликта интересов на муниципальной службе на законодательном уровне необходимо:

- установить четкие схемы преодоления и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе;
- определить возможные меры воздействия работодателя на муниципального служащего;
- установить варианты дисциплинарной ответственности за нарушение конфликта интересов муниципальным служащим.

Анализ осуществления кадровой работы в муниципальных образованиях показывает, что одной из проблем правового регулирования муниципальной службы также являются пробелы законодательства по вопросу осуществления наставничества. Ст. 28 Закона о муниципальной службе включает в себя 14 пунктов, определяющих элементы кадровой работы в муниципальном образовании. В содержании этих пунктов, как и самого закона, упоминание о наставничестве на муниципальной службе отсутствует. При этом п. 14 ст. 28 Закона о муниципальной службе устанавливает, что муниципалитеты вправе осуществлять «решение иных вопросов кадровой работы, определяемых трудовым законодательством и законом субъекта Российской Федерации». Трудовой кодекс РФ никаких положений о наставничестве не содержит. К трудовому законодательству ст. 5 ТК РФ, помимо самого кодекса, относит федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права. На федеральном уровне институт наставничества законодательно установлен лишь для сотрудников Государственной противопожарной службы [61], органов принудительного исполнения [59], органов внутренних дел [58], органов исполнения наказания [60], а также для содействия занятости инвалидов [44]. Региональным законодательством только в Воронежской области установлены правовые основы деятельности по трудовому наставничеству [51].

Это позволяет сделать вывод о том, что в подавляющем большинстве субъектов РФ правовые основания для осуществления наставничества на муниципальной службе отсутствуют. В связи с этим вызывает огромные вопросы правомерность ведения наставничества, в частности, в г. Тольятти. Администрация городского округа Тольятти в 2020 г. утвердила положение о наставничестве, согласно которому установлены задачи наставничества, вопросы его организации, руководства и контроля, права и обязанности участников наставничества, а также критерии оценки эффективности [78]. В качестве правового основания принятия положения указаны Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и постановление Губернатора Самарской области от 06.09.2013 № 218 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе в Самарской области».

Однако, Закон о муниципальной службе, как уже отмечалось, норм о наставничестве не содержит, а постановление губернатора не является законом и вообще издано не по вопросу муниципальной службы, хотя им дается рекомендация органам местного самоуправления при внедрении института наставничества на муниципальной службе в Самарской области руководствоваться Положением о наставничестве на государственной гражданской службе Самарской области [77]. Но муниципальная служба является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, и муниципальные образования должны осуществлять правовое регулирование муниципальной службы только в рамках, установленных федеральным или региональным законодательством; в ином случае они явно выходят за пределы своей компетенции. Полагаем, что в данной ситуации положения о наставничестве могли быть включены в Закон Самарской области от 09.10.2007 № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области», хотя, конечно, в общегосударственном масштабе это не окажет серьезного влияния на развитие института наставничества на муниципальной службе. Как представляется, для этого целесообразно закрепить возможность

организации наставничества в Законе о муниципальной службе, для чего необходимо дополнить ст. 16 ч. 10 следующего содержания: «В целях содействия профессиональному развитию муниципальных служащих, направленному на формирование знаний и умений, необходимых для обеспечения служебной деятельности на высоком профессиональном уровне, и воспитания добросовестного отношения к исполнению должностных обязанностей, может быть организовано наставничество в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации».

3.2 Проблемы юридической ответственности муниципальных служащих

Муниципальные служащие, равно как и иные субъекты отношений государственно-правового и муниципально-правового характера, несут ответственность за свою деятельность. Как отмечает Р.С. Маркунин, «юридическая ответственность публичных органов является одним из средств защиты от произвола, обеспечивает поддержание баланса в системе сдержек и противовесов и гарантирует беспрепятственную реализацию прав и свобод человека и гражданина в современном обществе» [31, с. 16]. Следует отметить, что ответственность муниципальных служащих – это очень значимый правовой институт, от эффективности деятельности которого зависит многое. Именно данный институт дает возможность государству контролировать законность и качество осуществления должностными лицами местного самоуправления их обязанностей, что делается для того, чтобы не допустить с их стороны нарушения прав и законных интересов граждан и государства.

Относительно понимания феномена юридической ответственности научная литература представлена многочисленными трудами ученых, чего не сказать о юридической ответственности муниципальных служащих. Зачастую специалисты ограничиваются констатацией и обоснованием видов

юридической ответственности, не раскрывая характеристики исследуемого понятия. Некоторые авторы все же предлагают собственные дефиниции. К примеру, Н.В. Постовой описывает ответственность в муниципальном праве как «наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений» [36, с. 322]. В.С. Кашо определяет ответственность в муниципальном праве как «комплексный вид юридической ответственности, урегулированный нормами муниципального права, реализуемый государством, населением, физическими и юридическими лицами, а также самими органами и должностными лицами местного самоуправления в отношении субъектов местного самоуправления, включающий меры контроля, надзора, а при наличии муниципального правонарушения – меры государственного или общественного принуждения» [22, с. 89].

Однако, очевидно, что авторами дается более широкое понятие, чем юридическая ответственность муниципальных служащих, так как ответственности в муниципальном праве подлежат и органы местного самоуправления. Рассматривая в целом сущность такого правового явления как юридическая ответственность, следует обратить внимание на позицию Д.А. Липинского, который указывает, что «под юридической ответственностью принято понимать юридическую обязанность соблюдения и исполнения требований, предусмотренных нормой права, реализующуюся в правомерном поведении субъектов, одобряемом и поощряемом государством, а в случае ее нарушения – обязанность правонарушителя претерпеть осуждение, ограничение прав материального, правового или личного характера, и их реализация» [30, с. 14]. Отталкиваясь от этого родового понятия юридической ответственности, можно определить, что юридическая ответственность муниципальных служащих заключается в юридической обязанности по соблюдению и исполнению муниципальными

служащими установленных законодательством требований, а при совершении ими правонарушений – в юридической обязанности претерпеть неблагоприятные последствия и их реализации.

В данном случае мы не будем касаться научных споров относительно позитивных и негативных аспектов юридической ответственности, поскольку Закон о муниципальной службе прямо устанавливает возможность поощрения муниципальных служащих, тем самым презюмируя, что государством одобряется их правомерное поведение. В качестве поощрения за добросовестное исполнение служебных обязанностей могут применяться меры, предусмотренные ст. 196 Трудового кодекса РФ: объявление благодарности, выдача премии, награждение ценным подарком, почетной грамотой, представление к званию лучшего по профессии, а также установленные законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами. Например, в Самарской области «за добросовестное исполнение муниципальным служащим в Самарской области должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности к нему применяются следующие меры поощрения: объявление благодарности, выплата денежной премии, награждение ценным подарком, награждение почетной грамотой, присвоение почетного звания, установленного в муниципальном образовании в Самарской области» [50]. В частности, муниципальным служащим г. Тольятти может присваиваться звание «Почетный гражданин городского округа Тольятти» [79].

Вместе с тем, вызывает недоумение тот факт, что в Самарской области разнонаправлено относятся к поощрению за безупречную и эффективную службу государственных гражданских и муниципальных служащих. Государственным гражданским служащим установлены такие виды поощрения и награждения как «объявление благодарности, объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения, награждение почетной грамотой (дипломом) государственного органа Самарской области, награждение почетной грамотой государственного органа Самарской области

с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка, награждение почетным знаком государственного органа Самарской области, награждение Почетной грамотой Губернатора Самарской области; награждение Почетной грамотой Губернатора Самарской области с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка, награждение почетным знаком Губернатора Самарской области, присвоение наград Самарской области, выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет, поощрение Правительства Российской Федерации, поощрение Президента Российской Федерации, награждение государственными наградами Российской Федерации» [42]. Конечно, органы местного самоуправления могут выступать инициаторами поощрений государственного характера, но только в отношении частных лиц, поскольку для направления ходатайств о поощрении муниципальных служащих отсутствуют правовые основания. Тем самым они лишены возможности получить официальное одобрение со стороны государства за осуществление безупречной и эффективной муниципальной службы. Полагаем, что подобная ситуация требует исправления, для чего целесообразно внести изменения в ст. 22 Закона Самарской области от 09.10.2007 № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» в части дополнения ее видами поощрения и награждения, предусмотренными для государственных гражданских служащих Самарской области.

Негативный аспект юридической ответственности муниципальных служащих проявляется в их обязанности понести наказание или иные неблагоприятные последствия в случае осуществления неправомерных действий. Относительно видов ретроспективной ответственности муниципальных служащих в литературе единое мнение отсутствует, так как каждый автор при их выделении придерживается собственных представлений о структуре юридической ответственности.

В.А. Евстигнеева отмечает, что существует разновидность юридической ответственности, которая именуется муниципально-правовой и

является подвидом государственно-правовой ответственности [13, с. 532]. Такая разновидность ответственности имеет нормативное обоснование в ст. 70 Закона о местном самоуправлении, которая содержит положение о том, что «должностные лица и органы местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, гражданами и организациями согласно федеральному законодательству» [68].

При этом под термином «ответственность должностных лиц местного самоуправления» следует понимать правовые последствия негативного характера, являющиеся следствием ненадлежащего выполнения своих профессиональных обязанностей и/или принятия неправомерного, противоправного решения.

Очевидно, что из содержания ст. 70 Закона о местном самоуправлении следует выделение трех видов муниципально-правовой ответственности: перед населением, перед государством и перед физическими и юридическими лицами. Муниципальные служащие муниципально-правовую ответственность перед населением не несут, поскольку законом данный вид ответственности установлен только для органов местного самоуправления, депутатов и членов выборных органов местного самоуправления (ст. 71 Закона о местном самоуправлении).

В соответствии с положениями ст. 72 Закона о местном самоуправлении, ответственность должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в следующих случаях:

- при нарушении названными субъектами муниципально-правовых отношений российского законодательства, подтвержденном решением суда;
- при ненадлежащем исполнении переданных государственных полномочий.

В ст. 74 Закона о местном самоуправлении содержатся основания ответственности главы местной администрации, который может быть отрешен от должности высшим должностным лицом субъекта РФ

(руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) «в случае:

– издания им нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а глава местной администрации в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

– совершения главой местной администрации действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а глава местной администрации не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда» [68].

Глава субъекта РФ при осуществлении отрешения от должности главы местной администрации ограничен определенными сроками: он должен издать соответствующий правовой акт в пределах от одного до шести месяцев со дня вступления в силу решения суда. При этом в течение 10 дней со дня официального опубликования правового акта глава местной администрации может обжаловать его в суде.

Что касается ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и

юридическими лицами, то ст. 76 Закона о местном самоуправлении прямых указаний о ней не содержит, делая отсылку к федеральным законам. К каким законам конкретно, непонятно, так как справочно-правовые системы не связывают с этим положением какие-либо законодательные акты. Это дает возможность утверждать об отсутствии муниципально-правовой ответственности муниципальных служащих перед физическими и юридическими лицами. Таким образом, в контексте муниципально-правовой ответственности муниципальные служащие ответственны только перед государством.

Помимо муниципально-правовой ответственности муниципальных служащих в научной литературе выделяют и иные виды их юридической ответственности. Так, М.И. Емец схематично указывает следующие виды ответственности должностных лиц местного самоуправления, представленные на Рисунке 1 [15, с. 7].



Рисунок 1 – Виды ответственности должностных лиц местного самоуправления

Дисциплинарная ответственность представляет собой разновидность юридической ответственности, суть которой заключается в наложении руководителем органа местного самоуправления на муниципального служащего за совершенное им дисциплинарное правонарушение дисциплинарного взыскания. В законодательстве отсутствует дефиниция дисциплинарной ответственности муниципальных служащих ввиду того, что оно не детализировано, поэтому в нем не уделяется внимание общетеоретическим вопросам данной категории. В литературе некоторые авторы дают следующие определения дисциплинарной ответственности муниципальных служащих. Так, В.А. Юрьева считает, что это «разновидность юридической ответственности, применяемая к муниципальным служащим в порядке подчиненности уполномоченными органами (должностными лицами)» [106, с. 87]. Е.Г. Долгополова полагает, что «дисциплинарная ответственность муниципальных служащих – это наложение на них дисциплинарных взысканий на основе правовых норм субъектами дисциплинарной власти за дисциплинарные проступки и иные правонарушения» [12, с. 102].

Очевидно, что четкое понимание дисциплинарной ответственности муниципальных служащих и единство мнений в научной среде отсутствует. Взяв за основу выведенное ранее понятие юридической ответственности муниципальных служащих, предлагаем следующую формулировку. Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих представляет собой юридическую обязанность по соблюдению требований, предусмотренных законодательством о муниципальной службе, а при совершении правонарушения – юридическую обязанность претерпеть неблагоприятные последствия дисциплинарного характера и их реализацию.

Статья 27 Закона о муниципальной службе устанавливает, что основанием дисциплинарной ответственности муниципальных служащих является совершение дисциплинарного проступка, выражающегося в

неисполнении или ненадлежащем исполнении муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

Законом предусматривается три вида дисциплинарных взысканий, применяемых к муниципальному служащему:

- замечание;
- выговор;
- увольнение с муниципальной службы.

Выбор того или иного вида дисциплинарного наказания зависит от:

- тяжести совершенного проступка должностного лица местного самоуправления;
- обстоятельств, при которых дисциплинарный проступок был совершен;
- действий должностного лица местного самоуправления, повлекших за собой наложение дисциплинарного взыскания.

Все эти условия должны учитываться в совокупности руководителем органа местного самоуправления при выборе меры дисциплинарного взыскания [93, с. 199].

Обращает на себя внимание, что вопросы привлечения муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности не детализированы специальным законодательством, которое относительно порядка применения и снятия дисциплинарных взысканий отсылает к Трудовому кодексу РФ. Да и виды дисциплинарных взысканий соответствуют установленным Трудовым кодексом РФ, в отличие от предусмотренных для государственных служащих. Однако Закон о муниципальной службе содержит особые требования по порядку увольнения с муниципальной службы в случае несоответствия лица замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. Часть 5 ст. 18 Закона о муниципальной службе устанавливает, что «в случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы

представитель нанимателя (работодатель) может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается» [49]. В судебной практике несоблюдение представителем нанимателя этого срока трактуется как нарушение, влекущее за собой восстановление гражданина на муниципальной службе [19].

Получается, что в такой ситуации муниципальный служащий продолжит выполнение своих обязанностей, но занимаемой должности он не соответствует. Выходом в этом случае могла бы стать внеочередная аттестация муниципального служащего, однако Закон о муниципальной службе в ч. 1 ст. 18 определил, что аттестация проводится один раз в три года, то есть в плановом порядке. В большинстве субъектов РФ и соответственно муниципальных образований на этом основании либо совсем не установили возможность проведения внеочередной аттестации, либо отказались от нее. К примеру, в Самарской области до 2007 г. региональным законом предусматривались оба вида аттестации [65], но с утверждением Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области от внеочередной аттестации решили отказаться [83]. На основе Типового положения в муниципальных образованиях региона приняты собственные Положения о проведении аттестации, которые, естественно, также не содержат норм о внеочередной аттестации [80]. Следовательно, некомпетентный муниципальный служащий, которого по различным причинам не уволили со службы, потенциально и дальше будет исполнять свои обязанности на низком профессиональном уровне до следующей аттестации. И, ценность внеочередной аттестации в данном случае очевидна, но в большинстве субъектов РФ региональные власти не берут на себя ответственность по принятию норм, содержащих правила

поведения, о которых не упоминается в федеральном законе. В Нижегородской области, несмотря на это, в Типовом положении внеочередная аттестация упоминается [47], а, значит, и муниципальные образования ее предусматривают в своих правовых актах [81].

Как представляется, для исключения ситуаций, возникающих при нарушении срока увольнения некомпетентного работника с муниципальной службы или при фиксации значительного снижения уровня профессиональной компетентности муниципального служащего, произошедшего до момента плановой аттестации, целесообразно временные ограничения ликвидировать, а также установить в федеральном законе возможность проведения внеочередной аттестации.

В зарубежных странах практикуется принятие Кодексов этики как государственных, так и муниципальных служащих, в которых прописываются принципы, обязательные для соблюдения [38, с. 109-110]. В случае их нарушения к муниципальному служащему могут быть применены такие дисциплинарные меры как «замечание; выговор; понижение в должности; низкая оценка служебной деятельности; временное отстранение от работы без выплаты зарплаты до 14 дней; отпуск без содержания на срок до 30 дней; понижение в должностной квалификации; сокращение должностного оклада; увольнение со службы. За некоторые виды должностных проступков предусматривается уголовное наказание» [35, с. 83]. В зарубежной литературе разных стран отмечается, что к муниципальным служащим за совершение дисциплинарных проступков могут применяться меры материального характера [108]-[112]. В нашей стране материально-дисциплинарная ответственность не установлена, хотя все предпосылки для этого имеются. К примеру, в качестве стимулирующей выплаты в денежное содержание муниципального служащего включается ежемесячное денежное поощрение (ежемесячная премия), размер которого, в частности, в Самарской области составляет до 40% должностного оклада. Порядок и условия назначения и выплаты премии определяется самими

органами местного самоуправления. Так, в г. Тольятти для получения максимального размера ежемесячной премии необходимо выполнение муниципальными служащими показателей эффективности и результативности, соблюдение исполнительской и трудовой дисциплины. В ином случае размер ежемесячной премии может быть уменьшен [52]. Но, в любом случае, решение по размеру ежемесячной премии принимается на усмотрение непосредственного руководителя муниципального служащего и представителя нанимателя. На наш взгляд первые два критерия, установленные для определения размера премии, относятся к эффективности деятельности муниципального служащего, и допустимо его снижение по результатам проведенной оценки. Несоблюдение трудовой дисциплины, как представляется, целесообразно сделать критерием полного лишения муниципального служащего ежемесячной премии, так как достаточно странным является дополнительное стимулирование лица, не исполняющего или ненадлежащим образом исполняющего свои служебные обязанности.

При совершении муниципальным служащим административного правонарушения к нему могут быть применены меры административной ответственности. Административное правонарушение является противоправным, виновным действием (бездействием) физического или юридического лица, за совершение которого КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

При этом следует подчеркнуть, что должностные лица местного самоуправления являются специальными субъектами административной ответственности, так как занимают определенное служебное положение (находятся на муниципальной службе). Статья 2.4 КоАП РФ устанавливает правило, согласно которому «административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей» [23]. Муниципальный служащий является

должностным лицом, если «постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляет функции представителя власти, то есть наделен в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно выполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органах местного самоуправления» [23].

Анализ положений КоАП РФ показывает, что за совершение муниципальным служащим административного правонарушения к нему, как к должностному лицу, могут быть применены такие разновидности административных взысканий, как штраф, дисквалификация, административный арест или обязательные работы. Мера наказания выбирается в зависимости от тяжести совершенного должностным лицом местного самоуправления правонарушения и назначается в соответствии с положениями КоАП РФ.

Помимо этого, муниципальные служащие выступают специальными субъектами в случаях, когда в диспозиции статьи КоАП РФ прямо указывается на совершение ими правонарушений, обусловленных нахождением в статусе должностных лиц органов местного самоуправления или муниципальных служащих. В частности, они привлекаются к ответственности за использование преимуществ своего должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.45 КоАП РФ), за нарушение порядка рассмотрения обращения граждан (ст. 5.59 КоАП РФ), за оскорбление в связи с осуществлением своих полномочий (должностных обязанностей) (ч. 4 ст. 5.61 КоАП РФ), за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 7.30 КоАП РФ), за нарушение законодательства о теплоснабжении (ч. 3 ст. 9.24 КоАП РФ), за нарушение требований к бюджетному (бухгалтерскому) учету (ст. 15.15.6 КоАП РФ), за нарушение порядка

формирования государственного (муниципального) задания (ст. 15.15.15 КоАП РФ) и т.д.

Субъекты РФ также вправе определять на законодательном уровне составы административных правонарушений, в том числе тех, субъектами совершения которых выступают муниципальные служащие. Например, в Самарской области должностные лица органов местного самоуправления несут административную ответственность за нарушение порядка предоставления муниципальной услуги или за требование для предоставления муниципальной услуги документов (платы), не предусмотренных нормативно-правовыми актами [63]. В то же время следует отметить, что законодательство об административных правонарушениях в отдельных регионах содержит определенные пробелы.

В частности, Жилищный кодекс РФ устанавливает основания и порядок предоставления жилых помещений по договорам социального найма, в том числе муниципального жилищного фонда. Органы местного самоуправления признают малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, ведут их учет и в установленном порядке предоставляют им жилые помещения. В Самарской области детализация порядка осуществлена в Законе Самарской области от 05.07.2005 № 139-ГД «О жилище». Вместе с тем, ни Жилищный кодекс РФ, ни закон Самарской области, ни КоАП РФ не содержат положений о том, что за несоблюдение порядка предоставления жилых помещений виновные лица могут привлекаться к ответственности, хотя жилищные проблемы являются одними из самых насущных у населения, и нарушение, предположим, срока предоставления жилья, посягает не только на реализацию конституционного права на жилище, но и может нести для малоимущих граждан неблагоприятные последствия морального или материального характера.

Прежний КоАП РСФСР содержал ст. 141, которая устанавливала административную ответственность за «нарушение должностными лицами порядка постановки на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных

условий, снятия с учета и предоставления гражданам жилых помещений, несоблюдение установленных сроков заселения жилых домов и жилых помещений» [24]. Но с принятием нового жилищного и административного законодательства обязанности должностных лиц по предоставлению жилых помещений остались, а ответственность за их неисполнение или ненадлежащее исполнение предусмотрена не была. Конечно, логика федерального законодателя могла быть направлена на то, что и конкретизация порядка предоставления государственного или муниципального жилья, и ответственность за его нарушение могут быть определены на уровне субъекта РФ. Но, как уже отмечалось, административную ответственность установили не во всех регионах, что, по нашему мнению, является явной недоработкой. Полагаем, что этот пробел целесообразно устранить посредством дополнения КоАП РФ новой статьей, которая может иметь следующее содержание: «Статья 7.23.1. Несоблюдение порядка и сроков заселения жилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности

1. Нарушение порядка постановки на учет и снятия с учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере одной тысячи рублей.

2. Несоблюдение правил предоставления и сроков заселения жилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, –

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей».

Уголовная ответственность муниципального служащего наступает в случае совершения им преступления. Перечень конкретных преступлений, к которым может быть привлечено должностное лицо местного самоуправления как субъект муниципально-правовых отношений, представлен в гл. 30 УК РФ.

Следует отметить огромное практическое значение анализируемого вида ответственности для противодействия коррупции среди муниципальных служащих, что крайне актуально в современных реалиях [6, с. 46]. Согласно статистике доля преступлений коррупционной направленности, совершенных муниципальными служащими в 2018 г., составила более 7% от всех преступлений коррупционной направленности. При этом общее количество преступлений данной категории составило чуть менее 7000, то есть более пятисот должностных лиц муниципального самоуправления совершили коррупционные преступления [96, с. 45]. Как указывает А.А. Марченко, «если говорить относительно 2020 года в сравнении с 2017 годом, то количество лиц в органах местного самоуправления, в отношении которых осуществлялось уголовное преследование коррупционной направленности, снизилось с 873 до 700 (-19,8%)» [32, с. 192]. Несмотря на снижение, проблема с общим количеством преступлений против интересов службы в органах местного самоуправления сохраняется.

Преступления, включенные в структуру гл. 30 УК РФ, принято еще именовать должностными преступлениями, поскольку основными субъектами их совершения выступают должностные лица, в том числе выполняющие соответствующие функции в органах местного самоуправления. Безусловно, не все муниципальные служащие подпадают под категорию должностных лиц, что явилось основанием для введения законодателем для них специального правила в Примечании 4 к ст. 285 УК РФ: «Государственные служащие и муниципальные служащие, не относящиеся к числу должностных лиц, несут уголовную ответственность по статьям настоящей главы в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями» [100].

Так, муниципальные служащие привлекаются к уголовной ответственности за присвоение полномочий должностного лица (ст. 288 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ), незаконное внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение

гражданства Российской Федерации (ч. 1 ст. 292.1 УК РФ), злостное неисполнение вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению (ч. 2 ст. 315 УК РФ). В качестве видов наказания к муниципальным служащим, исходя из содержания санкций указанных статей, могут быть применены штраф, обязательные работы, исправительные работы, принудительные работы, арест, лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Особое внимание органов государственной власти к совершению преступлений коррупционной направленности не случайно, ведь коррупция выступает одной из угроз национальной безопасности страны. В 2022 г. вышел очередной приказ Генеральной прокуратуры, которым предписано «при осуществлении прокурорского надзора принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению фактов злоупотребления служебными (должностными) полномочиями с целью получения выгоды имущественного характера, дачи и получения взяток, коммерческого подкупа, иных коррупционных правонарушений, совершаемых государственными и муниципальными служащими, лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, руководителями коммерческих или иных организаций. Особое внимание уделять бюджетной сфере, реализации национальных проектов, сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, проведению торгов в соответствии с требованиями главы 8 Лесного кодекса Российской Федерации и статьи 39.1 Земельного кодекса Российской Федерации, распоряжению государственным и муниципальным имуществом, земельными участками и другими ограниченными ресурсами, сферам жилищно-коммунального хозяйства и природопользования» [71].

Надо сказать, что отдельное внимание к противоправным действиям муниципальных служащих в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, уделяется и в уголовном законодательстве. Так, УК РФ содержит описание таких составов преступлений как злоупотребление в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (ст. 200.4 УК РФ) и подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок (ст. 200.5 УК РФ). Субъектами совершения этих преступлений, в частности, выступают работники контрактной службы. Уголовный закон не раскрывает, кто конкретно к ним относится, поскольку делается отсылка к законодательству о контрактной системе. Но, очевидно, что раз уж в органах местного самоуправления осуществляются закупки, то должны создаваться контрактные службы или определяться контрактные управляющие из числа муниципальных служащих. Например, в администрации г. Тольятти руководителем контрактной службы является заместитель главы городского округа по экономике, финансам и развитию, его заместителями – 13 руководителей департаментов, управлений и отделов, 78 сотрудников которых включены в контрактную службу в качестве ее сотрудников [45]. То есть вся контрактная служба состоит из муниципальных служащих. Тем не менее, получение муниципальным служащим, который одновременно является сотрудником контрактной службы, имущества или имущественных прав за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц в связи с закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд должно квалифицироваться не по ст. 200.5 УК РФ, а по ст. 290 УК РФ, так как сотрудник контрактной службы выполняет административно-хозяйственные функции и относится к должностному лицу.

В принципе, содержание ст. 200.5 УК РФ вызывает большие вопросы относительно ее конкуренции со ст. ст. 204, 290 и 291 УК РФ. При совпадении объективной стороны разграничение между ними, по сути,

должно приводиться по субъекту преступления. Получающий имущественную выгоду муниципальный служащий, осуществляющий деятельность в сфере закупок, несет ответственность по ст. 290 УК РФ, как и иные субъекты, относящиеся к должностным лицам. Работники контрактной службы коммерческих и иных организаций за совершение аналогичных действий должны привлекаться к уголовной ответственности по ст. 204 УК РФ.

Возникает резонный вопрос: кто же тогда является субъектом преступления, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 200.5 УК РФ, в частности, ч. 4 или 5? В уголовном законе, как и в немногочисленной судебной практике, ответ на этот вопрос не дается. По одному из уголовных дел к ответственности был привлечен директор некоммерческого фонда, учрежденного Министерством физической культуры и спорта Ульяновской области, получивший «откат» за выполнение незаконных действий в пользу лица, выполнявшего работы по контракту на строительство парка экстремальных видов спорта, заключенному фондом в интересах министерства. Как следственный орган, так и суд квалифицировали действия директора фонда по ч. 5 ст. 200.5 УК РФ [91]. Однако, заключение контракта входило в служебные полномочия директора фонда, он незаконно получил вознаграждение, совершил действия в интересах дающего лица, как при заключении с ним контракта, так и при подписании актов выполненных работ, несмотря на то, что часть работ не была осуществлена. Следовательно, в его действиях имеются признаки преступления, предусмотренного ч. 5 ст. 204 УК РФ, что должно исключать квалификацию по ст. 200.5 УК РФ.

Доводы стороны защиты о переквалификации деяний со ст. ст. 290, 291 УК РФ на ст. 200.5 УК РФ ввиду того, что последний состав является специальным при совершении преступлений в сфере закупочной деятельности, судами также отвергаются [20], [88]. И, хотя Пленум Верховного Суда РФ в 2019 г. при уточнении вопросов ответственности за

взяточничество и иные коррупционные преступления отнес к ним деяния, предусмотренные ст. 200.5 УК РФ [62], каких-либо рекомендаций по разграничению составов преступлений дано не было. Полагаем, что данный пробел должен быть устранен, для чего целесообразно внесение изменений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», касающихся рекомендаций по разграничению составов преступлений, ответственность за совершение которых установлена ст. ст. 204, 290, 291 УК РФ и ст. 200.5 УК РФ.

Муниципальные служащие могут быть привлечены и к гражданско-правовой ответственности. Гражданский кодекс РФ в ст. 1069 устанавливает, что органы местного самоуправления либо должностные лица этих органов несут ответственность за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия), в том числе в результате издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту. Гражданско-правовая ответственность реализуется путем возмещения причиненного вреда за счет казны муниципального образования. Как указывает Э.М. Нуриева, «при этом удовлетворение требований заявителей не должно ставиться в зависимость от финансовых ресурсов, предназначенных для решения вопросов местного значения» [39, с. 57].

Выводы по третьей главе.

– считаем необходимым проведение систематизации норм о полномочиях органов власти различного уровня в сфере муниципальной службы и четкое определение пределов правового регулирования субъектов РФ и муниципальных образований;

– для оказания практической помощи в установлении признаков конфликта интересов различными государственными органами на методическом уровне подготавливаются обзоры типовых ситуаций конфликта интересов на государственной гражданской (муниципальной) службе и порядка их урегулирования, что позволяет служащему

ориентироваться в том, возможен ли конфликт интересов в той или иной ситуации. Но эти обзоры носят фрагментарный, несистематизированный характер. Полагаем, что целесообразно подготовить единый Обзор типовых ситуаций конфликта интересов, правоприменительной практики в сфере конфликта интересов, в котором должны быть наиболее полно рассмотрены вопросы определения и урегулирования конфликта интересов как на государственной, так и на муниципальной службе. Кроме того, считаем, что для совершенствования механизма выявления и предотвращения конфликта интересов на муниципальной службе на законодательном уровне необходимо установить четкие схемы преодоления и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе, определить возможные меры воздействия работодателя на муниципального служащего, а также установить варианты дисциплинарной ответственности за нарушение конфликта интересов муниципальным служащим;

– одной из проблем правового регулирования муниципальной службы являются пробелы законодательства по вопросу осуществления наставничества. В федеральных законах и подавляющем большинстве законов субъектов РФ не содержится правовых оснований для осуществления наставничества на муниципальной службе, однако некоторыми муниципальными образованиями положения о наставничестве установлены, что вызывает некоторые вопросы по правомерности их введения. Как представляется, для их легализации целесообразно закрепить возможность организации наставничества в Законе о муниципальной службе, для чего необходимо дополнить ст. 16 закона ч. 10 соответствующего содержания;

– юридическая ответственность муниципальных служащих заключается в юридической обязанности по соблюдению и исполнению муниципальными служащими установленных законодательством требований, а при совершении ими правонарушений – в юридической обязанности претерпеть неблагоприятные последствия и их реализации. Не

касаясь научных споров относительно позитивных и негативных аспектов юридической ответственности, следует отметить, что Закон о муниципальной службе прямо устанавливает возможность поощрения муниципальных служащих, тем самым презюмируя, что государством одобряется их правомерное поведение;

– в Самарской области разнонаправлено относятся к поощрению за безупречную и эффективную службу государственных гражданских и муниципальных служащих. Региональным законодательством установлено, что государственные гражданские служащие могут поощряться различными государственными наградами, а для муниципальных служащих аналогичные положения не предусмотрены. Органы местного самоуправления могут выступать инициаторами поощрений государственного характера, но только в отношении частных лиц, поскольку для направления ходатайств о поощрении муниципальных служащих отсутствуют правовые основания. Тем самым они лишены возможности получить официальное одобрение со стороны государства за осуществление безупречной и эффективной муниципальной службы. Полагаем, что подобная ситуация требует исправления, для чего целесообразно внести изменения в ст. 22 Закона Самарской области от 09.10.2007 № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» в части дополнения ее видами поощрения и награждения, предусмотренными для государственных гражданских служащих Самарской области;

– негативный аспект юридической ответственности муниципальных служащих проявляется в их обязанности понести наказание или иные неблагоприятные последствия в случае осуществления правонарушений. Относительно видов ретроспективной ответственности муниципальных служащих в литературе единое мнение отсутствует, так как каждый автор при их выделении придерживается собственных представлений о структуре юридической ответственности. Анализ законодательства позволяет установить, что муниципальные служащие могут

быть привлечены к муниципально-правовой, дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности;

– муниципально-правовая ответственность муниципальных служащих имеет нормативное обоснование в ст. 70 Закона о местном самоуправлении, из содержания которой следует выделение трех видов муниципально-правовой ответственности: перед населением, перед государством и перед физическими и юридическими лицами. Муниципальные служащие муниципально-правовую ответственность перед населением не несут, поскольку законом данный вид ответственности установлен только для органов местного самоуправления, депутатов и членов выборных органов местного самоуправления (ст. 71 Закона о местном самоуправлении). Что касается ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами, то ст. 76 Закона о местном самоуправлении прямых указаний о ней не содержит, делая отсылку к федеральным законам. К каким законам конкретно, непонятно, так как справочно-правовые системы не связывают с этим положением какие-либо законодательные акты. Это дает возможность утверждать об отсутствии муниципально-правовой ответственности муниципальных служащих перед физическими и юридическими лицами. Таким образом, в контексте муниципально-правовой ответственности муниципальные служащие ответственны только перед государством, что проявляется в ответственности главы местной администрации, который может быть отрешен от должности высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) (ст. 74 Закона о местном самоуправлении);

– в законодательстве отсутствует дефиниция дисциплинарной ответственности муниципальных служащих ввиду того, что оно не детализировано, поэтому в нем не уделяется внимание общетеоретическим вопросам данной категории. Взяв за основу выведенное ранее понятие юридической ответственности муниципальных служащих, предлагаем

авторскую формулировку. Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих представляет собой юридическую обязанность по соблюдению требований, предусмотренных законодательством о муниципальной службе, а при совершении правонарушения – юридическую обязанность претерпеть неблагоприятные последствия дисциплинарного характера и их реализацию;

– как представляется, для исключения ситуаций, возникающих при нарушении срока увольнения с муниципальной службы работника, не соответствующего замещаемой должности по результатам проведенной аттестации, или при фиксации значительного снижения уровня профессиональной компетентности муниципального служащего, произошедшего до момента плановой аттестации, целесообразно ликвидировать временные ограничения для его увольнения, а также установить в федеральном законе возможность проведения внеочередной аттестации;

– в зарубежных странах практикуется применение к муниципальным служащим за совершение дисциплинарных проступков мер материального характера. В нашей стране материально-дисциплинарная ответственность не установлена, хотя все предпосылки для этого имеются. Так, в качестве стимулирующей выплаты в денежное содержание муниципального служащего включается ежемесячное денежное поощрение (ежемесячная премия). В г. Тольятти для получения максимального размера ежемесячной премии необходимо выполнение муниципальными служащими показателей эффективности и результативности, соблюдение исполнительской и трудовой дисциплины. В ином случае размер ежемесячной премии может быть уменьшен. На наш взгляд первые два критерия, установленные для определения размера премии, относятся к эффективности деятельности муниципального служащего, и допустимо его снижение по результатам проведенной оценки. Несоблюдение трудовой дисциплины целесообразно сделать критерием полного лишения муниципального служащего ежемесячной премии, так как достаточно странным является дополнительное

стимулирование лица, не исполняющего или ненадлежащим образом исполняющего свои служебные обязанности;

– анализ положений КоАП РФ показывает, что за совершение муниципальным служащим административного правонарушения к нему, как к должностному лицу, могут быть применены такие разновидности административных взысканий, как штраф, дисквалификация, административный арест или обязательные работы. Мера наказания выбирается в зависимости от тяжести совершенного должностным лицом местного самоуправления правонарушения и назначается в соответствии с положениями КоАП РФ. Помимо этого, муниципальные служащие выступают специальными субъектами в случаях, когда в диспозиции статьи КоАП РФ прямо указывается на совершение ими правонарушений, обусловленных нахождением в статусе должностных лиц органов местного самоуправления или муниципальных служащих;

– следует отметить, что законодательство об административных правонарушениях в отдельных регионах содержит определенные пробелы. В частности, Жилищный кодекс РФ устанавливает основания и порядок предоставления жилых помещений по договорам социального найма, в том числе муниципального жилищного фонда. Органы местного самоуправления признают малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, ведут их учет и в установленном порядке предоставляют им жилые помещения. В Самарской области детализация порядка осуществлена в Законе Самарской области от 05.07.2005 № 139-ГД «О жилище». Вместе с тем, ни Жилищный кодекс РФ, ни закон Самарской области, ни КоАП РФ не содержат положений о том, что за несоблюдение порядка предоставления жилых помещений виновные лица могут привлекаться к ответственности. Прежний КоАП РСФСР содержал ст. 141, которая устанавливала административную ответственность за нарушение порядка постановки на учет и сроков заселения жилых домов и жилых помещений. Но с принятием нового жилищного и административного законодательства обязанности

должностных лиц по предоставлению жилых помещений остались, а ответственность за их неисполнение или ненадлежащее исполнение предусмотрена не была. Полагаем, что этот пробел целесообразно устранить посредством дополнения КоАП РФ новой статьей, которая может иметь следующее содержание: «Статья 7.23.1. Несоблюдение порядка и сроков заселения жилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности:

– Часть 1. Нарушение порядка постановки на учет и снятия с учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере одной тысячи рублей;

– Часть 2. Несоблюдение правил предоставления и сроков заселения жилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, – влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей»;

– муниципальные служащие привлекаются к уголовной ответственности как должностные лица, а при отсутствии такого статуса – только в определенных уголовным законом случаях: за присвоение полномочий должностного лица (ст. 288 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ), незаконное внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации (ч. 1 ст. 292.1 УК РФ), злостное неисполнение вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению (ч. 2 ст. 315 УК РФ). В качестве видов наказания к муниципальным служащим, исходя из содержания санкций данных статей, могут быть применены штраф, обязательные работы, исправительные работы, принудительные работы, арест, лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;

– так как в органах местного самоуправления осуществляются закупки, то должны создаваться контрактные службы или определяться контрактные управляющие из числа муниципальных служащих. В связи с этим муниципальные служащие могут быть субъектами таких преступлений как злоупотребление в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (ст. 200.4 УК РФ) и подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок (ст. 200.5 УК РФ). Тем не менее, получение муниципальным служащим, который одновременно является сотрудником контрактной службы, имущества или имущественных прав за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц в связи с закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд должно квалифицироваться не по ст. 200.5 УК РФ, а по ст. 290 УК РФ, так как сотрудник контрактной службы выполняет административно-хозяйственные функции и относится к должностному лицу. Хотя Пленум Верховного Суда РФ в 2019 г. при уточнении вопросов ответственности за взяточничество и иные коррупционные преступления отнес к ним деяния, предусмотренные ст. 200.5 УК РФ, каких-либо рекомендаций по разграничению составов преступлений дано не было. Полагаем, что данный пробел должен быть устранен, для чего целесообразно внесение изменений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», касающихся рекомендаций по разграничению составов преступлений, ответственность за совершение которых установлена ст. ст. 204, 290, 291 УК РФ и ст. 200.5 УК РФ.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы и предложения.

Фактически нормативное регулирование муниципальной службы в российском государстве осуществлялось на четырех основных этапах:

- земском (1864-1918 гг.);
- подготовительном (1990-1993 гг.);
- начальном (1993-2007 гг.);
- современном (с 2007 г. по настоящее время).

На земском этапе нормативно-правового регулирования Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости 1861 г., Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. и Городовое положение 1870 г. определили правовое положение должностных лиц органов местного самоуправления, их компетенцию и ответственность. Однако стремление к большей самостоятельности чиновников земского и городского самоуправления было нивелировано контрреформами Александра III, в результате которых фактически произошло полное восстановление ранее действовавшей вертикальной системы управления. После Февральской буржуазной революции 1917 г. Временное правительство предприняло попытку реанимировать местное самоуправление, определить новую компетенцию должностных лиц местной власти, распространить ее на волостной уровень, но реформа осталась незавершенной из-за осуществления большевистского переворота осенью 1917 г.

В советский период органы местного самоуправления были ликвидированы, поскольку презюмировалось, что вся власть принадлежит Советам. Хотя первоначально Советы делили вопросы местного управления с земскими и городскими органами, так как не были готовы к самостоятельному решению вопросов местного хозяйства, к 1921 г. практически все буржуазные органы местного самоуправления были

ликвидированы. Развитие местного самоуправления и муниципальной службы не долгие годы существования советского государства было прервано. Принятие в 1990-х гг. Закона СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закона РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» ознаменовало начало подготовительного этапа к восстановлению института муниципальной службы, для которого стало характерной попытка формирования нового местного уровня власти при сохранении централизованной системы советских представительных органов.

В Конституции РФ 1993 г. были определены конституционные основы муниципальной службы, однако их развитие в федеральном законодательстве произошло только с принятием Федерального закона от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», впервые на законодательном уровне закрепившего дефиницию «муниципальная служба». Параллельно оформление института муниципальной службы происходило за счет включения отдельных положений по его регламентации в законодательство о местном самоуправлении, в котором базовое место занял Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На современном этапе развития законодательства, регламентирующего институт муниципальной службы, был принят Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Закон о муниципальной службе стал основой для развития регионального законодательства, устанавливающего особенности муниципальной службы в субъектах РФ.

Признаками муниципальной службы является то, что она не предназначена для разового выполнения или на короткий срок; профессиональные отношения муниципального служащего с работодателем основываются исключительно на трудовом договоре (контракте) и не

предусматривают возможность оказания услуг на муниципальной службе по договору гражданско-правового характера.

В соответствии с ч. 2 ст. 37 Закона о местном самоуправлении с главой местной администрации, поступающим на данную должность по результатам конкурса, заключается контракт. При этом законодатель не раскрывает правовую природу контракта с таким должностным лицом местного самоуправления. Закон о муниципальной службе отождествляет трудовой договор и контракт как форм закрепления служебных правоотношений. Получается, что, с одной стороны, предполагается единство основных требований к муниципальной службе, с другой – происходит ограничение возможности заключения трудового договора с главой местной администрации, назначаемым по результатам конкурса.

Общими чертами муниципальной и государственной гражданской службы являются: наличие квалификационных требований к кандидатам на служебную должность, что свойственно обеим разновидностям службы; базовые принципы, на которых строится деятельность данных институтов; схожесть правового статуса муниципального и государственного гражданского служащего; одинаковый подход к классификации должностей муниципальной и государственной гражданской службы, возможность получения классного чина. Отличия муниципальной и государственной гражданской службы заключаются в том, что отличаются задачи, решаемые в процессе прохождения этих разновидностей служб; муниципальные и государственные гражданские служащие имеют разных работодателей; различие проявляется и в полномочиях служащих.

Для российского государства наличие возможности регламентации вопросов муниципальной службы субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями является необходимостью ввиду территориальной специфики. Такой вариант осуществления правового регулирования деятельности муниципальных служащих позволяет наиболее эффективно учитывать особенности муниципальной службы, потребности и

возможности муниципальных образований. Однако при трехуровневой системе регулирования института муниципальной службы крайне важным практическим вопросом является ограничение пределов власти на местах, так как необходимо не допустить вмешательство в компетенцию федерального законодателя. В связи с этим Законом о муниципальной службе определены пределы правового регулирования муниципальной службы органами государственной власти субъектов РФ, которые имеют 24 полномочия по регламентации вопросов муниципальной службы, связанных с определением и утверждением порядков, типовых положений, форм и квалификационных требований, классных чинов, реестра должностей, видов ежемесячных и иных дополнительных выплат, поощрений и т.д.

Достижение целей формирования кадрового резерва возможно путем решения следующих задач: создания в муниципальном образовании эффективной системы подбора и последующего отбора кандидатов для резерва кадров муниципальной службы; создания эффективно действующей системы развития компетенций специалистов, состоящих в кадровом резерве конкретного муниципального образования; создания эффективно действующей системы замещения должностей муниципальной службы квалифицированными кадрами из резерва муниципальной службы. Кадровый резерв дает возможность выявить специалистов, имеющих ярко выраженные способности к профессиональной деятельности на руководящих должностях и должностях специалистов; осуществлять подготовку специалистов, находящихся в составе кадрового резерва муниципального образования; закрепить служащих в органах местного самоуправления; достичь снижения до минимального уровня отрицательных последствий временной нетрудоспособности, увольнения и отсутствия по иным причинам муниципальных служащих; значительно повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления.

В Самарской области разнонаправлено относятся к поощрению за безупречную и эффективную службу государственных гражданских и

муниципальных служащих. Региональным законодательством установлено, что государственные гражданские служащие могут поощряться различными государственными наградами, а для муниципальных служащих аналогичные положения не предусмотрены. Органы местного самоуправления могут выступать инициаторами поощрений государственного характера, но только в отношении частных лиц, поскольку для направления ходатайств о поощрении муниципальных служащих отсутствуют правовые основания. Тем самым они лишены возможности получить официальное одобрение со стороны государства за осуществление безупречной и эффективной муниципальной службы. Полагаем, что подобная ситуация требует исправления, для чего целесообразно внести изменения в ст. 22 Закона Самарской области от 09.10.2007 № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» в части дополнения ее видами поощрения и награждения, предусмотренными для государственных гражданских служащих Самарской области.

Негативный аспект юридической ответственности муниципальных служащих проявляется в их обязанности понести наказание или иные неблагоприятные последствия в случае осуществления неправомερных действий. Относительно видов ретроспективной ответственности муниципальных служащих в литературе единое мнение отсутствует, так как каждый автор при их выделении придерживается собственных представлений о структуре юридической ответственности. Анализ законодательства позволяет установить, что муниципальные служащие могут быть привлечены к муниципально-правовой, дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности.

В зарубежных странах практикуется применение к муниципальным служащим за совершение дисциплинарных проступков мер материального характера. В нашей стране материально-дисциплинарная ответственность не установлена, хотя все предпосылки для этого имеются. Так, в качестве стимулирующей выплаты в денежное содержание муниципального

служащего включается ежемесячное денежное поощрение (ежемесячная премия). В г. Тольятти для получения максимального размера ежемесячной премии необходимо выполнение муниципальными служащими показателей эффективности и результативности, соблюдение исполнительской и трудовой дисциплины. В ином случае размер ежемесячной премии может быть уменьшен. На наш взгляд первые два критерия, установленные для определения размера премии, относятся к эффективности деятельности муниципального служащего, и допустимо его снижение по результатам проведенной оценки. Несоблюдение трудовой дисциплины целесообразно сделать критерием полного лишения муниципального служащего ежемесячной премии, так как достаточно странным является дополнительное стимулирование лица, не исполняющего или ненадлежащим образом исполняющего свои служебные обязанности.

Как представляется, подготовленные предложения и рекомендации могут стать основой для дальнейших исследований правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Алиев Т.З. Проблемы правового регулирования отношений в сфере организации муниципальной службы в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2010. 28 с.
2. Апелляционное определение Верховного суда Республики Марий Эл от 31.10.2013 по делу № 33-1709/2013. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 10.11.2022).
3. Апелляционное определение СК по гражданским делам Челябинского областного суда от 30.01.2017 по делу №11-1048/2017. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 10.11.2022).
4. Бондаренко Э.Н. Муниципальное образование как субъект трудовых правоотношений // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 93-97.
5. Борзункова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ : (постатейный). М., 2007. 247 с.
6. Борякин Д.В., Будаева Ю.С., Тренина А.С. Роль системного подхода к противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Молодежь и наука: шаг к успеху. Сборник научных статей 4-й Всероссийской научной конференции перспективных разработок молодых ученых. В 5-ти томах. Ответственный редактор А.А. Горохов. 2020. С. 45-48.
7. Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 19.11.2022).
8. Буянова В.В., Заякина Д.А. Государственная гражданская служба и муниципальная служба: отличительные черты и особенности // Наука, образование и инновации: сборник статей международной научно-практической конференции. Уфа, 2016. С. 191-192.

9. Гайрбекова Р.С., Куркаева А.М., Исраилова А.М. Муниципальная служба как профессиональная деятельность // ФГУ Science. 2021. № 4. С. 54-56.
10. Городовое Положение 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Отд. 1. Т. 45. № 48498. С. 821.
11. Горшнева С. В чем отличие трудового договора от контракта для муниципальных служащих? URL:<http://kdelo.ru> (дата обращения: 12.11.2022).
12. Долгополова Е.Г. Понятие поощрения и дисциплинарной ответственности на муниципальной службе // В сборнике: Наука сегодня: реальность и перспективы. Материалы международной научно-практической конференции. Вологда, 2019. С. 101-102.
13. Евстигнеева В.А. Ответственность муниципальных служащих в современной России // Современные научные исследования и инновации. 2017. № 1 (69). С. 532-534.
14. Ежевский Д.О. Реформирование избирательного законодательства в современной России // Вестник РУДН. 2014. №4. С. 25-33.
15. Емец М.И. Институт ответственности муниципального служащего: понятие, реализация и перспективы // Политика, государство и право. 2015. № 9 (45). С. 7-11.
16. Еникеева Л.И. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления // Инновационное развитие: потенциал науки и современного образования. Сборник статей Международной научно-практической конференции: в 3 частях. 2018. С. 193-196.
17. Иванов А.С., Михайлова О.В. История становления муниципальной службы в России // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика. Сборник научных статей 6-й Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор А.А. Горохов. 2016. С. 76-78.

18. История государственного управления России: учебник / Отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов-на-Дону: Феникс, 2005. 635 с.
19. Кассационное определение Верховного суда Республики Дагестан от 02.05.2012 по делу № 33-1281/2012. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 08.11.2022).
20. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 16.03.2021 № 77-661/2021. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 09.11.2022).
21. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12.10.2022 № 127-КАД22-20-К4. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 06.11.2022).
22. Кашо В.С. Об определении ответственности в муниципальном праве // Российский юридический журнал. 2008. № 1. С. 82-90.
23. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
24. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.
25. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учеб. М., 2005. 384 с.
26. Комков Г.Н., Шудра О.В., Южакова В.Н. Российская муниципальная служба на современном этапе: преемственность, правовое регулирование, специфика категорий // Правоведение. С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2000. № 5. С. 25-36.
27. Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / под ред. А.Н. Козырина. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 15.11.2022).

28. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

29. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 05.11.2022).

30. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 409 с.

31. Маркунин Р.С. Система юридической ответственности органов публичной власти: постановка проблемы // Юридическая наука. 2015. № 4. С. 14-16.

32. Марченко А.А. Преступность в сфере муниципальной деятельности // Скиф. 2021. № 11 (63). С. 187-193.

33. Масилова М.Г., Лобов В.Е. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2019. Т. 11. № 4. С. 170-179.

34. Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт: Сб. документов (1861-1917 гг.) / Под общ. ред. А.Я. Сливы. М., 1998. 300 с.

35. Мишин А.А., Никеров Г.И. Административное право США. М., 1977. 199 с.

36. Муниципальное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор; под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Юриспруденция, 2016. 455 с.

37. Муравченко В.Б. Классификация должностей муниципальной службы // Вопросы правоведения. 2011. № 2 (10). С. 201-209.

38. Никеров Г.И. Реформы административного права и процесса // США: экономика, политика, идеология. 1987. № 10. С. 109-111.

39. Нуриева Э.М. Гражданско-правовая ответственность должностных лиц органов местного самоуправления, реализующих нотариальную функцию // Управление городом: теория и практика. 2022. № 2. С. 54-57.

40. О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Проект федерального закона № 514164-6 (внесен Московской областной Думой). URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 06.11.2022).

41. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

42. О государственной гражданской службе Самарской области: Закон Самарской области от 06.04.2005 № 103-ГД // Волжская коммуна. № 62. 07.04.2005.

43. О денежном содержании и социальных выплатах муниципальным служащим городского округа Тольятти: Решение Думы городского округа Тольятти от 19.11.2008 № 1012 // Городские ведомости. № 141 (906). 11.12.2008.

44. О занятости населения в Российской Федерации: Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 // Собрание законодательства РФ. № 17. 22.04.1996. Ст. 1915.

45. О контрактной службе администрации городского округа Тольятти: Постановление администрации городского округа Тольятти от 26.03.2021 № 1324-п/1. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 09.11.2022).

46. О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 05.11.2022).

47. О муниципальной службе в Нижегородской области (вместе с Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих,

Реестром должностей муниципальной службы в Нижегородской области): Закон Нижегородской области от 03.08.2007 № 99-З // Правовая среда. № 56 (844). 15.08.2007 (приложение к газете Нижегородские новости. № 148 (3800). 15.08.2007).

48. О муниципальной службе в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 06.07.2007 № 39-ЗРХ // Вестник Хакасии. 17.07.2007. № 49.

49. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

50. О муниципальной службе в Самарской области: Закон Самарской области от 09.10.2007 № 96-ГД // Волжская коммуна. № 190 (25988). 12.10.2007.

51. О первом рабочем дне выпускников и трудовом наставничестве: Закон Воронежской области от 06.10.2011 № 132-ОЗ // Молодой коммунар. № 113. 11.10.2011.

52. О порядке премирования работников администрации городского округа Тольятти: Постановление главы городского округа Тольятти от 25.09.2018 № 2811-п/1. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 08.11.2022).

53. О Порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы и формирования конкурсной комиссии в органах местного самоуправления городского округа Тольятти: Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 21.01.2009 № 1064 // Городские ведомости. № 17(932). 19.02.2009.

54. О порядке проведения конкурсов на замещение вакантной должности и (или) на включение в кадровый резерв для замещения должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, муниципальном органе городского округа «Город Белгород»: Решение Совета депутатов города Белгорода от 27.03.2012 №580 // Наш Белгород. 2012. № 24.

55. О признании утратившей силу части 3 статьи 22 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.10.2008 № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 44. Ст. 4988.

56. О Реестре должностей муниципальной службы в Самарской области: Закон Самарской области от 30.12.2005 № 254-ГД // Волжская коммуна. № 1 (25554). 06.01.2006; Волжская коммуна. № 5 (25558). 14.01.2006 (уточнение).

57. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

58. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

59. О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.10.2019. № 40. Ст. 5488.

60. О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 23.07.2018. № 30. Ст. 4532.

61. О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 30.05.2016. № 22. Ст. 3089.

62. О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. сентябрь 2013.

63. Об административных правонарушениях на территории Самарской области: Закон Самарской области от 01.11.2007 № 115-ГД // Волжская коммуна. № 207 (26005). 07.11.2007.

64. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов): Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 // Собрание законодательства РФ. 08.03.2010. № 10. Ст. 1084.

65. Об аттестации муниципальных служащих в Самарской области: Закон Самарской области от 08.11.2005 № 191-ГД // Волжская коммуна. № 212 (25516). 10.11.2005.

66. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 05.11.2022).

67. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Проект федерального закона № 40361-8. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 06.11.2022).

68. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

69. Об основах муниципальной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

70. Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае: Закон Красноярского края от 24.04.2008 № 5-1565 // Краевой вестник. 16.05.2008. № 52 (353).

71. Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции: Приказ Генпрокуратуры России от 10.10.2022 № 581. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 09.11.2022).

72. Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области: Закон Иркутской области от 15.10.2007 № 88-ОЗ // Областная газета. 19.10.2007. № 120 (242).

73. Об увеличении (индексации) размера должностных окладов работников органов местного самоуправления городского округа Тольятти: Постановление Администрации городского округа Тольятти Самарской области от 05.04.2018 № 1078-п/1 // Городские ведомости. № 26 (2089). 10.04.2018.

74. Об установлении дополнительных гарантий муниципальным служащим Сампурского района (вместе с Порядком выплаты на оздоровление муниципальным служащим Сампурского района): Решение Сампурского районного Совета народных депутатов Тамбовской области от 21.12.2017 № 333. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 06.11.2022).

75. Об установлении размеров должностных окладов муниципальных служащих города Казани, размера ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядка их осуществления: Решение Казанской городской Думы от 18.02.2008 № 13-28 // Казанские ведомости. № 33. 20.02.2008.

76. Об утверждении Положения «О денежном содержании лиц, замещающих должности муниципальной службы в городе Самаре»: Постановление Самарской Городской Думы от 27.06.2002 № 165 // Самарская газета. № 129. 13.07.2002.

77. Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Самарской области: Постановление Губернатора Самарской области от 06.09.2013 № 218 // Волжская коммуна. 10.09.2013. № 300.

78. Об утверждении Положения о наставничестве на муниципальной службе в администрации городского округа Тольятти: Постановление Администрации городского округа Тольятти Самарской области от 30.09.2020 № 2972-п/1 // Городские ведомости. № 71(2331). 06.10.2020.

79. Об утверждении Положения о порядке поощрения муниципальных служащих органов местного самоуправления городского округа Тольятти: Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 29.04.2011 № 1319-п/1 // Городские ведомости. № 47 (1258). 07.05.2011.

80. Об утверждении Положения о проведении аттестации муниципальных служащих в органах местного самоуправления городского округа Тольятти: Постановление Мэра городского округа Тольятти Самарской области от 16.10.2008 № 2569-п/1. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 08.11.2022).

81. Об утверждении Положения о проведении аттестации муниципальных служащих Богородского муниципального округа Нижегородской области: Решение Совета депутатов Богородского муниципального округа Нижегородской области от 18.02.2021 № 24 // Богородская газета. № 19 (16001). 27.02.2021.

82. Об утверждении порядка ведения реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании – город Рязань: Решение Рязанской городской думы от 27.08.2009 № 473-І // Рязанские ведомости. № 171. 03.09.2009.

83. Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области // Закон Самарской области от 09.10.2007 № 97-ГД // Волжская коммуна. № 191 (25989). 13.10.2007.

84. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2012 года. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 05.11.2022).

85. Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования. URL:<http://minjust.gov.ru> (дата обращения: 10.11.2022).

86. Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования: Информация Министерства труда и социальной защиты РФ от 19.10.2012. URL:<http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 10.11.2022).

87. Определение Верховного Суда РФ от 10.04.2013 № 51-АПГ13-1. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 06.11.2022).

88. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 11.01.2022 № 77-10/2022, 77-5312/2021. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 09.11.2022).

89. Осипова А.П. Правовое регулирование государственной и муниципальной службы в Российской Федерации // Актуальные проблемы юриспруденции в современной России. Сборник статей по материалам VI Всероссийской научно-практической конференции. 2016. С. 227-231.

90. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 № 19-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5101.

91. Приговор Ленинского районного суда г. Ульяновска от 09.06.2020 по делу № 1-125/2021. URL:<http://leninskiy--uln.sudrf.ru> (дата обращения: 09.11.2022).

92. Решение Балахнинского городского суда Нижегородской области от 25.02.2020 по делу № 2А-1710/2019. URL:<http://sudact.ru> (дата обращения: 12.11.2022).

93. Рябова Т.М., Рогач О.В. Виды поощрения и ответственности муниципальных служащих // Новая наука: история становления, современное состояние, перспективы развития. Сборник статей международной научно-практической конференции: в 3 частях. 2017. С. 198-202.

94. Санаев А.С. Пределы правового регулирования муниципальной службы законами субъектов Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2008. № 4. С. 12-17.

95. Стенограмма заседания Государственной Думы ФС РФ от 22.10.2014 № 194 по вопросу «О проекте федерального закона № 514164-6 «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в части, касающейся проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы)». URL:<http://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 06.11.2022).

96. Сурманидзе И.Н., Кирилловых А.А. К вопросу об ответственности муниципальных служащих за коррупционные правонарушения // Вопросы современной науки и практики. 2020. № 1 (2). С. 42-47.

97. Типовые ситуации конфликта интересов на государственной (муниципальной) гражданской службе и порядок их урегулирования. URL:<http://archive.samregion.ru> (дата обращения: 10.11.2022).

98. Типовые ситуации конфликта интересов, правоприменительная практика в сфере конфликта интересов, выявление и порядок урегулирования конфликта интересов. URL:<http://msp.midural.ru> (дата обращения: 10.11.2022).

99. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 3.

100. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.10.2020) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

101. Устав Сампурского района Тамбовской области: Принят решением Сампурского районного Совета народных депутатов от 26.05.2016 № 190. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 06.11.2022).

102. Фурман Е.Н., Молчанова Н.П. Проблемы формирования кадрового резерва муниципальных служащих // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. 2020. № 3. С. 89-100.

103. Чабрицкая А.С. К вопросу о равном доступе граждан к муниципальной службе // Эпоха науки. 2016. № 8. С. 148-154.

104. Чернова А.А., Михайлова О.В. Значение института муниципальной службы в системе государственного управления // В сборнике трудов конференции «Теория и практика эффективности государственного и муниципального управления». Курск, 2019. С. 415-420.

105. Шмакова Н.А. Проблемы законодательного регулирования практики конкурсного отбора на замещение вакантных должностей муниципальной службы // Интеграция науки и практики в современном мире. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. Уфа, 2019. С. 126-133.

106. Юрьева В.А. Понятие дисциплинарной ответственности муниципального служащего, особенности применения дисциплинарного взыскания // В сборнике: Наука сегодня: опыт, традиции, инновации. Материалы международной научно-практической конференции. Вологда: Научный центр «Диспут». 2018. С. 85-87.

107. Яндемерова Т.И. Законодательство о муниципальной службе Российской Федерации: история и современность // Молодой исследователь: от идеи к проекту. Материалы I студенческой научно-практической конференции. 2017. С. 409-411.

108. Hanami T.A. Labour Law and Industrial Relations in Japan. Springer Science, B.V., 2013. 157 p.

109. Hine D. Codes of Conduct for Public Officials in Europe: Common Label, Divergent Purposes / Public Ethics and Governance: Standards and

Practices in Comparative Perspective (Research in Public Policy Analysis and Management, Vol. 14). Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2006. P. 43-69.

110. Puran A. The Disciplinary Liability of French Civil Servants – Comparative Analysis with the Romanian Law // *Analele Universității Titu Maiorescu* 2014. Issue №: XIII. P. 226-236.

111. Reamer F.G. *Pisk Management in Social Work: Preventing Professional Malpractice, Liability, and Disciplinary Action*. New York, 2014. P. 368.

112. Vandenabeele W., Scheepers S., Hondeghem A. *Public Service Motivation in an International Comparative Perspective: The UK and Germany* // *Public Policy and Administration*. 2006. Volume: 21. Issue: 1. P. 13-31.