

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

ИНСТИТУТ ПРАВА

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

Правовое обеспечение государственного управления и  
местного самоуправления

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему «**Правовой статус муниципальных служащих**»

Студент(ка)

В.Р. Захаров

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

А.Н. Станкин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Консультанты

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

программы

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

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

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

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

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2017

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение.....	3
Глава 1. Становление и развитие муниципальной службы в России и опыт правового регулирования муниципальной службы в других странах.....	15
1.1. Становление и развитие муниципальной службы в России.....	15
1.2. Опыт правового регулирования муниципальной службы в других странах.....	34
Глава 2. Прохождение муниципальной службы в Российской Федерации....	41
2.1. Характеристика муниципальной службы в Российской Федерации.....	41
2.2. Порядок прохождения муниципальной службы в Российской Федерации.....	49
2.3. Должности муниципальной службы в Российской Федерации.....	64
2.4. Классные чины муниципальных служащих в Российской Федерации....	72
Глава 3. Правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации.....	75
3.1. Содержание правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации.....	75
3.2. Основные права и обязанности муниципального служащего в Российской Федерации.....	77
3.3. Ограничения и запреты, связанные с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации.....	84
3.4. Представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципального служащего, его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.....	90
3.5. Гарантии и система защиты муниципальных служащих в Российской Федерации.....	91
3.6. Юридическая ответственность муниципальных служащих в Российской Федерации.....	93
Заключение.....	106
Список использованных источников.....	113

## Введение

**Актуальность темы исследования.** В гражданском обществе современной России существуют различные виды служебной деятельности: государственная гражданская, муниципальная, военная и так далее. Государственная гражданская служба включает в себя лишь службу в государственных органах власти Российской Федерации и их территориальных отделениях, а также в субъектах Федерации. Муниципальная служба – это достаточно новый вид для Российской Федерации службы. Она насчитывает без малого четверть века своего существования. Да и само понятие «муниципальная служба» является сравнительно новым термином для российской правовой науки. Его появление связано со всенародным принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>, установившей существенно новую, обособленную и, в то же время, самостоятельную форму осуществления публичной власти народа Российской Федерации – местное самоуправление. Организация и осуществление местного самоуправления вызвало необходимость создания особого, нового аппарата высококвалифицированных специалистов – муниципальных служащих. Именно в этом и заключается одно из важнейших положений доктрины, состоящий в том, что муниципальная служба в Российской Федерации отделена от службы государственной, также, как и государственные органы власти отделены от органов местного самоуправления.

Проведение обширных административных реформ в демократическом строе Российской Федерации неизменно влечет за собой и развитие действенной и работающей системы местного самоуправления. По мнению

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 5.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

А.Ф.Ноздрачева, повышение эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и тесно взаимодействующих с ними, но не входящих в государственную систему органов власти, органов местного самоуправления напрямую находится зависимости от того, в каком состоянии находится законодательное регулирование государственной, государственной гражданской и муниципальной службы<sup>2</sup>. Эта тесная связь государственной, государственной гражданской и муниципальной служб в Российской Федерации прежде всего обуславливается тем, что все эти виды службы публичной, которые обеспечивают управленческие функции и властные полномочия, осуществляются на профессиональной основе кадрами государственных, государственных гражданских и муниципальных служащих, имеющих по своей природе немало, как и общего, и особенного<sup>3</sup>. Современный же этап формирования местного самоуправления в Российской Федерации характеризуется направлением большего внимания к одной из ее не менее значимой составляющей, как муниципальная служба, где главное место занимает муниципальный служащий.

Институционализация муниципальной службы в Российской Федерации и создание своей, отдельной законодательной базы о ней направлены на регулирование правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации, которая рассматривается как неотъемлемая составная часть всей системы юридического обеспечения института муниципальной службы в России, а шире – по своей сути, есть одно из самых важных направлений в государственном и муниципальном строительстве.

С вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) стала

---

<sup>2</sup> Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2006. № 2. С. 16.

<sup>3</sup> Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. С. 43.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. 3.07.2016) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

заметной тенденция перемещения властных полномочий на места, в среду гражданского общества, в сферу непосредственного управления процессами жизнедеятельности населения. В то же самое время, стали более явными и проблемы, носящие субъективный характер, неразрывно связанные с желанием и готовностью местных властей ответственно управлять находящимися у них в подчинении объектами. Новым экономическим и социальным отношениям в Российской Федерации необходимы качественные изменения в организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований. Тогда как практика управления показывает, что при высоком уровне потребности общества в ответственной и дееспособной власти на местах муниципальная служба в Российской Федерации пока еще недостаточно организована, не до конца подготовлена к решению сложнейших социальных задач<sup>5</sup>. Этому свидетельствуют продолжение уточнения законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации, как по России в целом, так и в каждом отдельном субъекте Российской Федерации, а затем и в муниципальных образованиях, территориально расположенных в том или ином субъекте Федерации.

Муниципальные служащие являются одним из самых распространенных контингентов в системе публичной власти любого государства и общества. Важнейшими направлениями развития муниципальной службы в Российской Федерации было и остается создание прочной законодательной базы, регулирующей данные аспекты, решение задач по подготовке высококвалифицированных кадров и переподготовке уже существующих кадров для прохождения муниципальной службы, продолжение формирования правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации, понимание особенностей местного самоуправления в России, его задач, функций в государстве и обществе в целом. Повышение

---

<sup>5</sup> Захватова Ю. Местное самоуправление как ресурс развития страны // Российская Федерация сегодня. 2007. № 18. С. 22.

эффективности и качества муниципальной службы в интересах российского государства и гражданского общества, повышение качества оказываемых на местах муниципальных услуг – являются на сегодня важными, если не самыми главными, задачами административной реформы муниципальной службы в Российской Федерации. Стабильное развитие социально-экономических основ местного самоуправления в Российской Федерации невозможно без укрепления государственными органами всех уровней власти одной из их составляющих – муниципальной службы.

Известно, что родовое понятие «служба» определено как вид профессиональной деятельности, объектом воздействия которого является человек, личность, его основные социально-биологические качества<sup>6</sup>. Понятие «служба», данное толковым словарем С.И.Ожегова<sup>7</sup>, кроме «собственно занятий служащего или военного» означает «специальную область работы с относящимися к ней учреждениями». Таким образом, служба во всех ее проявлениях выполняет определенные функции обеспечения в системе реализации полномочий любой публичной власти. Сложность в выполнении этих функций состоит в том, что реализующий их механизм обязан соответствовать исторической эпохе, в которой он действует, этапам развития государства, а также отвечать потребностям гражданского общества.

Статья 1 Федерального закона № 131-ФЗ определяет местное самоуправление в Российской Федерации, как одну из основ конституционного строя, признаваемую, гарантируемую и осуществляемую на всей территории Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, частью реализации права граждан на местное самоуправление является

---

<sup>6</sup> Муниципальное право: учеб. для вузов / под ред. Ю.А. Дмитриева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо. 2005. С. 304.

<sup>7</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Изд-во «Азъ». 1992.

формирование структуры органов местного самоуправления, а также института муниципальной службы.

Федеральный закон № 131-ФЗ, являющийся основным для организации местного самоуправления в России, само определение муниципальной службы не дает. Этот правовой пробел восполняет Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>8</sup> (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ), где муниципальная служба понимается как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе, на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Вступление в силу Федерального закона № 25-ФЗ произошло в русле серьезного обновления всей законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации, ставшего одной из основных частей проводимой административной реформы муниципальной службы в новой России. Особенность реализации правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации определяется целым рядом факторов: спецификой территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, целями, задачами и функциями местного самоуправления, различиями при разграничении вопросов местного значения, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Эффективность местного самоуправления во многом зависит от того, насколько слаженно, организовано и профессионально работает законодательно созданный управленческий аппарат. Сегодня предпринимаются попытки по оптимизации модели профессионального специалиста в области местного самоуправления в России. В этом случае важной категорией является правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации. Необходимо также отметить, что его практическая деятельность, реализация им своих профессиональных прав и обязанностей,

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. 30.06.2016) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

налагаемые на него ограничения и запреты, связанные с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации, установленные для него социальные гарантии напрямую связаны с влияющими на муниципального служащего социально-экономическими, политическими, правовыми и иными факторами, которые так или иначе требуют детального рассмотрения.

При этом муниципальная служба в Российской Федерации является сложным, и социальным, и правовым институтом, который несет на себе все свойства и признаки, присущие службе вообще и каждому ее виду в отдельности. В.И.Фадеев<sup>9</sup> в своей работе отмечает ряд специфических признаков муниципальной службы в Российской Федерации: ее учреждение и функционирование в сфере публичной власти, присущий ей публично-правовой характер; особенные задачи, связанных с обеспечением и реализацией полномочий местного самоуправления в Российской Федерации; определенная преемственность с государственной службой в России. Профессия муниципального служащего в Российской Федерации носит комплексный характер. Она включает в себя такие институционально оформленные виды жизнедеятельности людей, как прогностическая, консультативная, организационно-регулятивная, административно-распорядительная, коммуникативная и другие виды деятельности.

На сегодняшний день в действующем законодательстве о муниципальной службе провозглашены права и обязанности муниципальных служащих в Российской Федерации, наложены на муниципальных служащих ограничения и запреты, связанные с прохождением ими муниципальной службы, описаны социальные гарантии, предоставляемые муниципальным служащим. Между тем не всегда этот перечень исчерпывающий и логичный, не везде предусмотрены правовые механизмы его реализации, подчас нет четкости в определении отдельных социальных гарантий муниципальных служащих в Российской Федерации. В свою очередь, четкая регламентация их правового статуса и социальных гарантий во многом обуславливает

---

<sup>9</sup> Фадеев В.И. Муниципальное право России / В.И. Фадеев. М.: Юрист. 1994.



эффективность работы муниципальных служащих, а, равно как, и ее продуктивность.

Немаловажным фактором, влияющим на улучшение муниципального управления, является адекватная и неукоснительная юридическая ответственность муниципального служащего за неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение им своих должностных обязанностей. Повышение юридической ответственности муниципальных служащих в Российской Федерации, борьба с различными правонарушениями в сфере муниципальной службы, в том числе и коррупцией, выступают как самостоятельные задачи укрепления законности и правопорядка в современной России.

Отмеченное выше и определяет актуальность выбранной темы исследования и необходимость дальнейшей теоретической проработки правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы.** Необходимо также отметить, что в правовой науке и ранее уделялось, и сегодня уделяется особое внимание непосредственно вопросам сферы муниципальной службы, работе муниципальных служащих в условиях формирования в России правового государства и гражданского общества. В данном случае система регламентирования правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации является частью системы правового регулирования всех отношений на муниципальной службе в целом, поскольку институт правового статуса муниципального служащего – это одна из составляющих основ муниципальной службы в современной России.

При проведении исследования анализировались труды: С.А. Авакьян, Е.А. Алешиной, Л.В. Андриченко, Г.В. Артамонова, Г.В. Барабашева, Д.Н. Бахрах, Т.А. Бирюковой, С.Н. Братановского, Л.П. Буянова, В.Ю. Войтовича, А.М. Володина, Д. Гарнера, Е.К. Глушко, А.А. Головиной, Д.И. Голушкова, А.Д. Градовского, А.И. Гретченко, В.А. Григорьева, А.В. Гусева, Ю.А. Дмитриева, С.А. Дроздовой, А.Е. Епифанова, В.В. Еремяна, М.С. Зайцева,

Т.А. Занко, Ю. Захватовой, М.Ю. Зенкова, В.Г. Игнатова, А.С. Изолитова, С.Ю. Кабашова, Т.Э. Каллагова, Е.Ю. Киреевой, А.Ю. Кирьянова, В.А. Козбаненко, Г.Н. Комова, В.В. Корницкой, А.В. Кочеткова, И.А. Кравца, М.А. Краснова, М.Н.Кулапова, И.В. Лагуна, Н.И. Лазаревского, А.И. Лукьянова, Н. Макеева, М.Н. Малышевой, Л.С. Мамут, А.Н. Митина, В.С. Мокрого, В.Б. Муравченко, А.А. Немчинова, Л.А. Нечипоренко, А.Ф. Ноздрачева, И.И. Овчинникова, С.И. Ожегова, В.П. Орешина, Е.В. Охотского, О.С. Поддубной, А.А. Пономарева, Б.В. Россинского, В.А. Санеева, А.Я. Слива, Ю.Н. Старилова, Г.А. Сульфиной, И.Н. Сурманидзе, Т.Г. Тереховой, С.Ю. Фабричного, В.И. Фадеева, Ю.И. Феркалюка, Т.Я. Хабриевой, Т.В. Халиловой, А.М. Цимбалиста, С.Е. Чаннова, Е.А. Чершинцевой, Л.Т. Чихладзе, В.Ш. Шайхатдинова, Н.Ю. Шведовой, О.В. Шудры, А.Ю. Шумилова, В.Н. Южаковой, О.Ю. Якимова и других.

Несмотря на большое количество работ в области муниципальной службы и местного самоуправления в Российской Федерации, вопросы правового статуса муниципального служащего не получили полного освещения, в связи с не редкими вносимыми изменениями в действующее законодательство о муниципальной службе в Российской Федерации. В тех или иных научных трудах рассматривались важные, но за частую лишь отдельные его аспекты. Специально не исследовались также проблемы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих в свете введения в действие профессиональных стандартов, что непосредственно влияет на качество осуществления их прав и обязанностей.

**Цель исследования** заключается в исследовании правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации, выработка предложений по его совершенствованию и упрочению социальных гарантий муниципального служащего в России.

В ходе исследования ставятся следующие **задачи**:

1) провести исследование исторических условий становления и развития института муниципальной службы в Российской Федерации;

2) изучить опыт правового регулирования муниципальной службы в других странах;

3) проанализировать понятие, структуру и элементы правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации;

4) провести анализ перечня профессиональных прав, обязанностей и гарантий муниципального служащего в Российской Федерации;

5) проанализировать ограничения и запреты, связанные с прохождением муниципальной службой в Российской Федерации, социальные гарантии, предоставляемые муниципальному служащему;

6) выработать предложения по совершенствованию законодательной базы по регламентации правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации.

**Объектом исследования** является правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают профессиональные права и обязанности муниципального служащего в Российской Федерации, ограничения и запреты, налагаемые на него в связи с прохождением муниципальной службы, социальные гарантии, предоставляемые муниципальному служащему, как элементы его правового статуса.

**Практическая и теоретическая значимость для юридической науки и практики.** Правовое регулирование статуса муниципальных служащих в Российской Федерации, как тема научного исследования, также соответствует и направлению государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, что находит отражение в Указе Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370, где в качестве одного из направлений государственной политики закреплено

«проведение фундаментальных научных исследований в области местного самоуправления»<sup>10</sup>.

**Методологической основой магистерской диссертации** является всеобщий метод диалектического познания действительности, формально-логический метод, метод абстрагирования особенно в целях выработки научных понятий и систематизации признаков и особенностей соответствующих правовых явлений. В ходе исследования использовались также технико-юридический и сравнительно-правовой методы. Для решения комплекса вопросов, связанных с формированием и осуществлением муниципальной службы в Российской Федерации был применен метод структурно-функционального анализа. Значительное внимание уделено историческому методу, так как в сочетании с методами формальной логики (анализ, синтез, индукция и дедукция), этот метод позволяет выявлять существенные закономерности развития законодательства в области регулирования муниципальной службы в России.

**Нормативную базу исследования составляют:** Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года), Международный Пакт от 16 декабря 1966 года «О гражданских и политических правах», Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26 мая 1995 года), European Interoperability Framework (EIF) for European public services (European Commission; Bruxelles, le 16.12.2000; COM (2010) 744 final), Конституция Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Трудовой кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»,

---

<sup>10</sup> Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы», Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите», Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года (протокол № 21), Закон Самарской области от 9 октября 2007 года № 96-ГД «О муниципальной

службе в Самарской области», Закон Самарской области от 30 декабря 2005 года «О Реестре должностей муниципальной службы в Самарской области», Закон Самарской области от 9 октября 2007 года № 97-ГД «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области», Закон Самарской области от 6 июня 2008 года № 55-ГД «О классных чинах муниципальных служащих в Самарской области», Постановление Правительства Самарской области от 27 ноября 2013 года № 673 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014-2018 годы», Решение Думы городского округа Жигулевск от 28 февраля 2008 года № 231 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы», Решение Думы городского округа Жигулевск от 26 июня 2008 года № 272 «Об утверждении Положения о проведении аттестации муниципальных служащих в органе местного самоуправления городского округа Жигулевск», Решение Думы городского округа Жигулевск от 13 июля 2015 года № 664 «Об утверждении Реестра должностей муниципальной службы в городском округе Жигулевск».

**Научная новизна** работы определяется тем, что в ней проведено комплексное исследование муниципальной службы в Российской Федерации, проанализирована практика применения норм действующего законодательства и выдвигаются предложения по совершенствованию соответствующих этих норм.

**Теоретическое значение** магистерской диссертации состоит в том, что теоретические выводы, сделанные в рамках данной работы могут быть использованы в преподавании курсов административного и муниципального прав и специальных учебных дисциплин по этой проблематике для студентов юридических вузов и факультетов.

**Структуру магистерской диссертации** составляют введение, три главы, разделенные на двенадцать параграфов, заключение и список использованных источников.

## **Глава 1.**

### **Становление и развитие муниципальной службы в России и опыт правового регулирования муниципальной службы в других странах**

#### **1.1. Становление и развитие муниципальной службы в России**

Многогранность явления муниципальной службы, предполагает неоднозначность его понимания. Это явление необходимо рассматривать и в широком, и в узком смысле. В широком смысле, муниципальная служба – это общественно-полезная и социально-значимая деятельность, направленная на развитие и успешное функционирование любого муниципального образования. В узком смысле муниципальная служба является деятельностью особого субъекта в рамках правового определения муниципальной службы.

Исследуя историческое становление муниципальной службы в России, необходимо выделить отличительные особенности и признаки, которые присущи современному состоянию муниципальной службы в Российской Федерации. Ю.Н. Стариков предложил следующую систему признаков современной муниципальной службы, которая определяется, как:

- 1) особый вид публичной службы, проходимой в органах публичной власти на местах;
- 2) профессиональная деятельность в органах местного самоуправления в Российской Федерации, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из бюджета муниципального образования;
- 3) при этом, муниципальные служащие в России – это люди, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления муниципальных образований;

4) деятельность, находящаяся в нормативном регулировании муниципального образования<sup>11</sup>.

Проследив историческую эволюцию развития муниципальной службы в России, станет возможным выявление путей ее становления, а также детерминирующих процессов в данной области, которые способствовали появлению самых разных признаков этого явления. В качестве специфических особенностей муниципальной службы в Российской Федерации, сформированных действующим законодательством можно выделить следующее:

1. Особенная организационная обособленность. Прохождение муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципального образования.

2. Территориально-управленческий уровень организации муниципальной службы. Муниципальная служба в Российской Федерации – это способ реализации муниципального управления.

3. Правовое регулирование построено на трехуровневой системе, то есть вопросы, связанные с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации, находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов.

Принимая во внимание эти аспекты, можно перейти к рассмотрению самых существенных моментов развития муниципальной службы в истории России.

Классическими образцами городских общин Древней Руси, которые управлялись самостоятельно, являлись Псков и Новгород. При анализе принятых в то время грамоты можно найти подтверждение вышесказанному в том, что для признания народного вече, определялся состав его участников, а инициаторами его созыва выступали князь, отдельные частные лица и весь народ в целом.

---

<sup>11</sup> Бахрах Д.Н., Росинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. 2008. С. 34-37.



До шестнадцатого века законодательно не была нормирована общественная самодеятельность, существовавшая в структурах на местном уровне, которая в действительности развивалась, основываясь на народных обычаях и сложившихся традициях. Кормленщик, так называемый наместник, в то время был представителем княжеской власти. Он собирал подати, совершал имущественные сделки, закреплял исход происходивших в его присутствии судебных разбирательств, но очень мало уделял вопросам благосостояния населения на вверенной ему территории.

В конце пятнадцатого века при Иване III появляется особый слой «служивых людей», что можно назвать историческим формированием государственной службы на Руси, что также можно считать зарождением и муниципальной службы, потому что обе эти службы современниками Древней Руси не разделялись.

При царе Иване IV были сделаны первые шаги в направлении становления и развития местного самоуправления на Руси<sup>12</sup>. Начиная с семнадцатого века на Руси создаются и работают разнообразные местные органы и представители центра на местном уровне. Но лишь с середины девятнадцатого века начинают создаваться звенья местного самоуправления на основе представительства различных слоев населения России и относительной самостоятельности в ведении дел на местах.

Указ Ивана VI под названием «Приговор царской о кормлениях и о службах» 1555-1556 годов внес существенный вклад в развитие местного самоуправления, проведя своего рода земскую реформу. Данный указ отменял кормление, повсюду учреждая земские власти. В семнадцатом веке вводится институт воевод, как основного звена местного самоуправления на Российского государства. В 1625 году назначенные Разрядным приказом и утвержденные царем в городах с уездами появляются воеводы. В это время

---

<sup>12</sup> Григорьев В.А. К вопросу о местном самоуправлении. Модели / В.А. Григорьев // Приднестровье. 2009. 10 апреля. № 65.

на территории России существовали две формы самоуправления – губная и земская. Губой или округом управляли губной староста со своими помощниками – целовальниками. В пределах их ведения находились тюремные служители и тюрьмы, палачи, сотские и десятские, которые избирались населением. Последующее развитие местного самоуправления происходило не одномерно, активные позитивные сдвиги волнообразно сменялись неудачными реформами.

Одним из первых реформаторов местного самоуправления в России был Петр I<sup>13</sup>, который попытался внедрить в Российской Империи зарубежный опыт организации власти на местах в виде ландтагов, к сожалению, при этом не принималось во внимание специфика российского государства. Предпосылками к реформам Петра I стал большой рост бюрократического аппарата на местном уровне, затруднение в решении задач по государственному управлению, в то же самое время местные власти их решать не могли. Перемены в местном самоуправлении были вызваны изменением всей российской административно-территориальной структуры. В 1723-1724 годах появляются выборные сословно-общинные учреждения городского самоуправления – магистраты, которые были следствием проведенной реформы городского сословного управления. Принцип сословного формирования органов местной власти при усиливающемся контроле со стороны органов государственных за их функционированием были вызваны расширением аппарата государственных чиновников с его вмешательством в дела городские. Органы местного самоуправления, которые были созданы Петром I, оказались безжизненными. Российское общество не было в полной мере готово к проводимой административной реформе, которая, к тому же, требовала значительных финансовых затрат.

---

<sup>13</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут. 3-е изд., перераб. М.: Наука, РАН. 1995.

Екатерина II продолжила начатое Петром I развитие местного самоуправления<sup>14</sup>. В 1775 году она проводит губернскую реформу, которая разделила органы власти в соответствии с их функционалом на административные, финансово-экономические и судебные. В 1785 году она издает «Жалованную грамоту на права и выгоды городам Российской империи». С принятием этой грамоты города смогли иметь школы, мельницы, корчмы и трактиры, устраивать ярмарки и определять места и время для торговли. Каждый город должен был иметь свой собственный герб. Городовой магистрат защищал права населения, проживавшего в городе. Он наблюдал, чтобы жители не были обложены новыми повинностями и сборами без его на то повеления, а также ходатайствовал перед вышестоящими учреждениями о нуждах города.

В середине девятнадцатого века ход реформы земского управления в российской империи затормозился. Этому послужило поражение в Крымской войне и ситуация по стране в целом, которые потребовали от Александра II определенных уступок ради сохранения короны<sup>15</sup>.

Одной из первых наиболее последовательных реформой местного самоуправления, проходившей на территории всего российского государства, была реформа 1864 года, которая носила, как уже было отмечено ранее, уступочный характер. Принимая во внимание, что до середины девятнадцатого века более 80 процентов населения России находилось в крепостной зависимости, полномочия местных органов определялась российским правительством.

Одним из первых наиважнейших документов земской реформы было «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» 1861 года, обозначившее права, обязанности и ответственность должностных лиц сел и волостей. Из этого документа берут истоки основы правового

---

<sup>14</sup> Григорьев В.А. К вопросу о местном самоуправлении. Модели / В.А. Григорьев // Приднестровье. 2009. 10 апреля. № 65.

<sup>15</sup> Еремян В.В. Муниципальная история России: (От Киевской Руси до нач. XX в.): Учеб. пособие для вузов / В.В. Еремян // М.: Акад. Проект. 2003.

статуса муниципального служащего в России. Эти должности могли быть замещены лицами и на основании выборов, и по найму. Выборные должностные лица избирались на три года, служащим по найму срок не устанавливался<sup>16</sup>.

Следующим законодательным актом, сыгравшим важную роль в становлении муниципальной службы в России, стало «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 года, установившее, что самими управами определяется ответственность подчиненных этим земским управам служащих. Они же подвергались ответственности по уголовному следствию и суду за преступления по должности. Норма Городового положения скорее всего послужила предпосылкой к запрету муниципальному служащему заниматься иной оплачиваемой деятельностью – «Городскому Голове и членам Городской Управы воспрещается входить в подряды и поставки предметам городского хозяйства»<sup>17</sup>. При этом в «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» обозначались предметы ведения местного самоуправления в России, что напрямую регламентировало область реализации статуса служащих земских управ. Это показывает, что для данного периода характерны проявление таких признаков муниципальной службы, как четкая регламентация должностей, самостоятельность в организации органов земской управы через определение области их компетенции<sup>18</sup>.

По тому же принципу, что и земские учреждения, в 1870 году была проведена реформа и в городском общественном управлении. К данному периоду времени как таковое городское общественное управление не исполняло никакие функции, потому что всем, что должны были делать города, занималась администрация, которая назначалась сверху. С приданием

---

<sup>16</sup> Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, 1861 год // Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт: Сб. документов (1861-1917 годы) / Под общ. ред. А.Я. Сливы. М. 1998. С. 20-29.

<sup>17</sup> Градовский А.Д. Собр. соч. в 9 т. Т. 9. СПб. 1904. С. 30-31.

<sup>18</sup> Положение о губернских и земских уездных учреждениях, 1864 год // Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт: Сб. документов (1861-1917 годы) / Под общ. ред. А.Я. Сливы. М. 1998. С. 31-43.

городскому общественному управлению нового статуса, на него было возложено забота о благоустройстве и городском хозяйстве, определялись предметы его ведения: обеспечение населения продовольствием и развитие торговли; забота о здоровье граждан; попечение об устройстве театров и библиотек, народном образовании; представление российскому правительству информации о нуждах города. Городское общественное управление могло распоряжаться собственностью, землей и иным имуществом, принадлежащим городу, обращаться в суд по имущественным делам и так далее. Полномочия городского общественного управления заканчивались за пределами границ города, но при этом оно могло обладать правами юридического лица и иметь свою печать с гербом города<sup>19</sup>. В данном случае можно проследить тенденцию территориально-управленческой и организационной особенности муниципальной службы, зарождение самостоятельности оформления местного самоуправления в России девятнадцатого века.

Органы местного самоуправления в Российской Империи стали крепнуть в 70-80-х годах девятнадцатого века, поэтому в некоторых местностях они старались значительную часть власти на местах взять на себя. Описывая данный период в истории российского государства историки обращают внимание на то, что проводимые в 70-х годах девятнадцатого века реформы носили большой либеральный характер несмотря на наличие контроля и опеки со стороны государственных инстанций. В работе Г.Н. Комкова, О.В. Шудра, В.Н. Южаковой отмечается, что в результате этой инициативы местного самоуправления в годы контрреформ сначала им была ограничена их компетенция, а, в последствии, эти органы были полностью ликвидированы. К концу века вновь восстанавливается привычная вертикаль

---

<sup>19</sup> Городовое Положение, 1870 год // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Отд. 1. Т. 45. № 48498. С. 821-839.

власти в российском управлении: от Министерства внутренних дел – к деревенскому старосте<sup>20</sup>.

После восхождения на престол императора Александра III Положение о земских учреждениях и Городовое Положение были изменены и приняты в новой редакции. Основы этих изменений заключались в получившей распространение, кроме литературы, также и в общественных и научных кругах России в конце девятнадцатого столетия, государственной теории самоуправления. Н.И. Лазаревский, как один из сторонников данной теории, определял местное самоуправление в качестве системы децентрализованного управления государством, при этом власть государственная являлась соединением «полномочий и монарха, и коронной администрации, и парламента, и органов самоуправления»<sup>21</sup>. В связи с чем лица, которые занимали должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, стали считаться государственными служащими<sup>22</sup>. Эти служащие имели право на чинопроизводство, получать ордена и носить мундир. На рубеже девятнадцатого и двадцатого веков в России общество восприняло местное самоуправление как один из институтов государственной власти. Принятые Александром III реакционные законы по факту свели на нет всю реформу местного самоуправления. Данные контрреформы урезая самостоятельность власти на местах, так же в 3-4 раза уменьшили количество потенциальных избирателей.

Император Николай II продолжая политику своего предшественника оставил органы управления на местах в виде одного из элементов системы управления государством, подчеркнув тем самым устойчивость вертикали власти.

1900-1917 годы относятся к революционному периоду, в ходе которого неоднократно предпринимались попытки возрождения местного

---

<sup>20</sup> Комов Г.Н., Шудра О.В., Южакова В.Н. Российская муниципальная служба // Теория и практика государственного управления. М. 2009. С. 26.

<sup>21</sup> Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. СПб. 1917. С. 178.

<sup>22</sup> Городовое Положение, 1982 год // Свод законов Российской Империи. Кн. 1. Т. 1. С. 232-233.

самоуправления: в процессе буржуазно-демократической революции 1905-1907 годов и после февральской революции 1917 года.

С февраля по октябрь 1917 года Российская Империя проходила через непростой период двоевластия, которое отразилось и на системе власти на местах. Принятие Декларации и других нормативных актов, провозгласивших реформу местного управления, явилось последней попыткой в дореволюционной России повысить роль местного самоуправления, а вместе с ним и муниципальной службы, которую предприняло Временное Правительство в 1917 году. Утверждено «Положение о преобразовании полиции в земскую и городскую (выборную) милицию», введены административные суды. Добавились полномочия к должностным лицам органов городского и сельского управления, заключающиеся в следующем: оказание населению юридической помощи, надзор за школьным делом в учебном отношении, создание бирж труда, принятие мер по охране труда, управление милицией.

При этом усугублялся кризис органов местного самоуправления, и им на смену на местах стали приходить Советы, являющиеся самым нижним звеном централизованной власти на местах. Их сила была не только в самостоятельной организации, но они находились в системе общественных организаций, которые они сами и представляли<sup>23</sup>. Конец 1917 года – 1918 год является периодом становления и закрепления новых форм организации местного самоуправления. В этот период было принято Обращение Народного комиссариата внутренних дел ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов «Об организации местного самоуправления», датированный 24 декабря 1917 года. В данном документе находится прямое указание на то, что «все прежние органы местного самоуправления... должны быть заменены соответствующими областными,

---

<sup>23</sup> История государственного управления России: Учебник / Отв. ред. В.Г.Игнатов. Ростов-на-Дону: Феникс. 2010. С. 335.

губернскими, уездными, районными и волостными Советами»<sup>24</sup>. Таким образом произошло упразднение существовавшие до этого времени органы местного самоуправления, а вновь образованные Советы вошли в систему государственной власти на местах. При этом эти Советы не имели никакой собственной самостоятельности. Центральная власть могла отменить любое не угодное ей решение местного органа, который во всех отношениях зависел от вышестоящей инстанции.

Данный исторический период характерен тем, что предполагающие децентрализацию власти и независимость органов управления идеи местного самоуправления выступали в разрез с политикой государства, которое строило четкую централизованную вертикаль власти. В связи с чем муниципальная служба в советский период истории России как самостоятельный институт управления не существовала, но была встроена, притом в очень ограниченном виде, в вертикаль управленческой системы советского строя.

В советский период политически была прервана историческая традиция муниципальной службы и местного самоуправления в России, которая появилось вновь, как активное осмысление теоретических концепций самоуправления. Внимание к местному самоуправлению было вновь привлечено только лишь во второй половине 80-х годов двадцатого столетия. На этот исторический период приходится признание необходимости в переходе от административных к экономическим методам управления, что повлекло за собой начало формирования законодательной базы о местном самоуправлении. 80-90 годы двадцатого века охарактеризовались развитием темы социалистического народного самоуправления, объемным и широким пониманием социального феномена самоуправления, который впитал в себя все сферы общественной жизни. Общественные организации и трудовые

---

<sup>24</sup> Об организации местного самоуправления: Обращение Народного комиссариата внутренних дел ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 24 декабря 1917 года // СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.



коллективы, Советы всех уровней были включены в единую систему самоуправления<sup>25</sup>.

В результате смены власти в августе 1991 года, основываясь на решении Верховного Совета РСФСР о переименовании страны, ставшей теперь Российской Федерацией, наступил новый этап в развитии государственности и управления в России.

Заметные перемены в советской теории о самоуправлении были связаны с разработкой и принятием Закона СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>26</sup> и Закона РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»<sup>27</sup>, которые были первыми практическими шагами по пути закрепления разграничения государственной власти и местного самоуправления. Именно эти законы прочно утвердили в политической практике и юридической науке термин «местное самоуправление»<sup>28</sup>. Вместе с тем эти первые законы о местном самоуправлении не использовали понятие «муниципальная служба».

Формирование новой государственности в Российской Федерации, захватившее конец двадцатого – начало двадцать первого века, вызвало преобразование системы как государственного, так и муниципального управления. Этот процесс достаточно сложный, потому что он проходил в период переоценки ценностных ориентиров российского гражданского общества, что повлекло за собой процессы формирования и деятельности всех уровней власти, управления в самых разных его проявлениях, и, в то же самое время, затрагивая и другие сферы общественной жизни.

Постепенное становление и развитие правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации в первую очередь было

---

<sup>25</sup> История государственного управления России: Учебник / Отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов-на-Дону: Феникс. 2010. С. 284.

<sup>26</sup> Закон СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 914.

<sup>27</sup> Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 29. Ст. 1010.

<sup>28</sup> Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М. 1978. С. 35.

связано с возникновением и формированием самостоятельной законодательной базы о муниципальной службе в России, насчитывающей без малого четверть века. Но, несмотря на столь короткий срок, в ее развития можно выделить несколько этапов:

1) этап зарождения законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации (1993-1998 годы);

2) этап становления новой законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации (1998-2007 годы);

3) современный этап развития законодательной базы о муниципальной службе (с 2007 года по настоящее время).

Зарождение законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации произошло в 1993 году – в связи со всенародным принятием в декабре новой Конституции Российской Федерации, после этого официально и появилось такое правовое явление, как «муниципальная служба».

Этот этап характеризуется становлением местного самоуправления в Российской Федерации на принципах Конституции новой России, которые вызвали к острой необходимости формирования в Российской Федерации самостоятельной законодательной базы о муниципальной службе. Необходимость появления нового вида службы и ее специального правового регулирования была обусловлена выделением новой, самостоятельной формы осуществления публичной власти – местного самоуправления. Для осуществления полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации был необходим особый аппарат высококвалифицированных специалистов – муниципальных служащих.

Понимание этой необходимости базировалось на положениях Конституции Российской Федерации о том, что, во-первых, статьей 3 обозначалось, что органы местного самоуправления в России являются самостоятельной формой реализации власти народа наряду с непосредственным осуществлением народом своей власти, а также через

органы государственной власти и, во-вторых статья 12 провозглашала то, что органы местного самоуправления в Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти. Исходя из вышеизложенного, организация прохождения муниципальной службы, правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации не могли регулироваться законодательством о государственной службе в России.

Исследование Е.К. Глушко, М.А. Краснова и И.И. Овчинникова «Правовое регулирование публичной службы» подтверждает сказанное выше. В нем отмечается, что правовое регулирование муниципальной службы (в том числе правовой статуса муниципальных служащих в Российской Федерации) не могло осуществляться законодательством о государственной службе: формирование самостоятельной законодательной базы о муниципальной службе в России обязывали положения Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления<sup>29</sup>.

Но на первом этапе самостоятельная законодательная база о муниципальной службе в новой России только начинала свое формирование, зарождались ее основы. С.Н. Братановский, А.Е. Епифанов, В.А. Санеев указывают на то, что «...будучи значительно более молодым организационно-правовым институтом, чем государственная служба, муниципальная служба первоначально во многом была упрощенной копией первой»<sup>30</sup>.

К сожалению Конституция Российской Федерации не использует понятий «муниципальная служба» и «муниципальный служащий». Хотя одним из первых упоминаний о муниципальных служащих в федеральном законодательстве встречается в статье 22 Федерального закона от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан

---

<sup>29</sup> Глушко Е.К., Краснов М.А., Овчинников И.И. Правовое регулирование публичной службы: учебник. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ТЕИС. 2011. С. 49.

<sup>30</sup> Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России // СПС КонсультантПлюс. 2007.

Российской Федерации»<sup>31</sup>, которая закрепляла гарантии деятельности кандидатов, находящихся на государственной или муниципальной службе в Российской Федерации. При этом муниципальная служба в новой России являлась предметом конституционного регулирования.

В действительности, первый федеральный закон, имеющий прямое отношение к правовому регулированию муниципальной службы в России, был издан только спустя два года после принятия новой Конституции Российской Федерации, а специальный федеральный закон, посвященный вопросам прохождения муниципальной службы в России, вступил в силу лишь в 1998 году. В связи с чем, до этого года фактически отсутствовала специальная самостоятельная законодательная база о муниципальной службе в Российской Федерации. В подтверждение этого вывода можно привести статью 60 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>32</sup> (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ), согласно которой до принятия соответствующего федерального закона на муниципальных служащих в Российской Федерации распространяются ограничения, установленные федеральным законодательством для государственных служащих.

Все же Федеральный закон № 154-ФЗ стал основой для формирования законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации, именно в нем впервые было дано определение термина «муниципальная служба». В соответствии с частью 1 статьи 1 указанного федерального закона, под муниципальной службой понималась профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. В соответствии со статьей 21 Федерального закона № 154-ФЗ лица, осуществляющие службу на должностях в органах

---

<sup>31</sup> Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (ред. от 26.11.1996) // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

<sup>32</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 21.07.2005) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

местного самоуправления, являлись муниципальными служащими. В этой же статье устанавливалось, что правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом.

На этапе зарождения законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации норма статьи 21 Федерального закона № 154-ФЗ о правовой регламентации муниципальной службы в России законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований не получила необходимой практической реализации, в связи с чем С.Ю.Фабричный обращает внимание на то, что «...законодательство о муниципальной службе до вступления в силу Федерального Закона 1998 года № 8-ФЗ на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления было представлено, в лучшем случае, базовыми законами субъектов и несколькими статьями в уставах муниципальных образований»<sup>33</sup>.

Следует отметить, что Федеральный закон, направленный на непосредственное регулирование вопросов муниципальной службы в России – Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»<sup>34</sup> (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ), был принят лишь спустя 3 года, после принятия Федерального закона № 154-ФЗ. При этом, определение муниципальной службы было существенно изменено, если сравнивать его с Федеральным законом № 154-ФЗ, и это являлось бесспорным достоинством Федерального закона № 8-ФЗ. Теперь статьей 2 этого Федерального закона под муниципальной службой подразумевалась профессиональная деятельность,

---

<sup>33</sup> Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации (проблемы теории и практики). Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. / Фабричный С.Ю. М. 2005. С. 266.

<sup>34</sup> Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ред. от 25.07.2002) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Эта статья ввела новое понятие «муниципальная должность» вместо «должность в органе местного самоуправления».

Разработку и принятие Федерального закона № 8-ФЗ можно оценивать, как завершение первого этапа развития законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации – этапа зарождения, так как с принятием указанного федерального закона были утверждены основные положения и построена концепция института муниципальной службы в России. Вступление в силу Федерального закона № 8-ФЗ ознаменовало переход ко второму этапу – этапу становления законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации.

В статье 4 Федерального закона № 8-ФЗ определялась законодательная основа муниципальной службы в России: теперь нормативные правовые акты органов местного самоуправления были исключены из системы правовой регламентации муниципальной службы в Российской Федерации.

Федеральный закон № 8-ФЗ носил рамочный характер, предоставляя субъектам Российской Федерации прерогативу законодательного регулирования вопросов, связанных с прохождением муниципальной службы в каждом отдельном субъекте Федерации. С одной стороны, это повлекло за собой интенсивное развитие законодательной базы о муниципальной службе, и, как справедливо отмечается, инициировало «...активную законодательную деятельность субъектов Российской Федерации в области муниципальной службы»<sup>35</sup>, с другой же – субъекты Федерации начали издавать законы, которые во многом противоречили друг другу, при этом наблюдался стремительный рост их количества. По этому поводу В.С.Мокрый и А.А.Головина отмечается, что «...существующие различия в региональном

---

<sup>35</sup> Глушко Е.К., Краснов М.А., Овчинников И.И. Правовое регулирование публичной службы: учебник. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ТЕИС. 2011. С. 54.

законодательстве в данной сфере привели к различиям в статусе муниципальных служащих»<sup>36</sup>.

Следующей ступенью этапа становления законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации стало принятие Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с первоначальной редакцией статьи 42 этого федерального закона, правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации, включая требования к муниципальным 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 и уставами муниципальных образований.

Таким образом, полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по нормативному регулированию муниципальной службы в России были существенно ограничены по сравнению с Федеральным законом № 8-ФЗ. Кроме того, статьей 6 Федерального закона № 131-ФЗ в качестве одного из полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области местного самоуправления относилось правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъекте Российской Федерации, исключительно в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ.

В связи с указанными изменениями возникла необходимость обновления законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации, и, прежде всего, принятие нового федерального закона, определяющего правовой статус муниципального служащего в России.

---

<sup>36</sup> Мокрый В.С. Развитие федерального законодательства о муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 2; Головина А.А. Муниципальная служба Российской Федерации: учебно-методическое-пособие. / авт. – сост. А.А. Головина. Тамбов: Изд-во ИП Чеснокова А.В. 2010. С. 27.

Обновление законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации произошло в 2007 году, с принятием Федерального закона № 25-ФЗ. Этот федеральный закон является действующим и вступление его в силу можно считать переходом к третьему – современному этапу развития законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации.

Изменение характера регулирования отношений, связанных с прохождением муниципальной службы в России, и завершение периода становления законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации находит свое подтверждение даже в формулировке Федерального закона № 25-ФЗ. Его название впервые в истории развития законодательной базы о муниципальной службе не содержит слов «основы» и «общие».

Как отмечается в научной литературе, избранная законодателем формулировка названия Федерального закона № 25-ФЗ обусловлена «...изменением концепции законотворчества Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В данном случае федеральный законодатель решил непосредственно урегулировать ... (указанные) отношения»<sup>37</sup>.

Определение муниципальной службы в Российской Федерации содержится в статье 2 Федерального закона № 25-ФЗ, в соответствии с которой она является профессиональной деятельностью граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Законодательная база, регулирующая прохождение муниципальной службы в Российской Федерации, была значительно расширена по сравнению с действовавшей ранее. Теперь согласно части 1 статьи 3 Федерального закона № 25-ФЗ правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, а

---

<sup>37</sup> Глушко Е.К., Краснов М.А., Овчинников И.И. Правовое регулирование публичной службы: учебник. Нац. иссл. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ТЕИС. 2011. С. 55-56.



также указанный федеральный закон и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (законодательство о муниципальной службе), уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Анализируя историю российского государства, можно проследить, каким образом происходило изменение местного самоуправления в России, а вместе с ним и муниципальной службы, а также и какими особенностями они обладали на каждом этапе своего развития и становления. Сегодня в Российской Федерации предъявляются новые требования к местному самоуправлению, которые соответствуют современным условиям жизни гражданского общества. По своей сути местное самоуправление в Российской Федерации – это наиважнейший институт народного волеизъявления, народовластия, одна из основ конституционного строя новой России, форма социального управления и элемент правового статуса ее гражданина.

Проследив эволюцию законодательной базы о муниципальной службе в Российской Федерации и рассмотрев характеристики и основные положения этого правового института, становится очевидно, что столь частые изменения законодательной базы о муниципальной службе в России приводили к трансформации правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации.

Развитие муниципальных образований в современных динамичных условиях ставит новые требования к деятельности органов местного самоуправления в России, потому что задачи, решаемые ими, усложняются, а их функции расширяются, при этом их полномочия по решению вопросов местного значения меняются и во многом усиливаются. От формирования кадрового потенциала муниципальных служащих современной России во многом зависит успех муниципальной реформы, проводимой сегодня

государством. Сегодняшние муниципальные служащие должны оперативно и квалифицированно решать многогранные задачи управления гражданским обществом, обеспечивать благоприятные условия существования и развития местного сообщества. Исходя из вышесказанного, совершенствование функций местного самоуправления в Российской Федерации требует полного стимулирования развития и его кадрового потенциала.

## **1.2. Опыт правового регулирования муниципальной службы в других странах**

В мировой практике существует большое количество примеров по обеспечению системности в работе органов местного самоуправления через четкое правовое закрепление перечня полномочий, прав, обязанностей и компетенций конкретных муниципальных служащих разнообразных муниципальных звеньев для решения конкретных управленческих задач<sup>38</sup>. Муниципальное управление зарубежных стран является автономной деятельностью населения, которое самостоятельно организуется. Муниципальные образования вместе со своими служащими, совместно составляющие единую систему, образуют основу государства, в то же самое время являясь частью его конституционного механизма.

Муниципальное управление в зарубежных странах, его зарождение, становление и развитие связаны с проблемами публичной власти, существующая в классовом гражданском обществе в качестве государственной власти, которая осуществляется общенациональными государственными органами и их должностными лицами в соответствии с принципом разделения ветвей власти. В большинстве административно-территориальных единицах государства, территориях, которые входят в их

---

<sup>38</sup> Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. д.ю.н.: 12.00.14 / С.Е. Чаннов // Саратов. гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского. Саратов. 2010. С. 41-47.

состав, вплоть до самой мелкой единицы (департамента, графства, области, небольших городов, деревень, коммун и т.д.), осуществляется власть публичная непосредственно местным населением и образуемыми им органами и избираемыми и назначаемыми соответствующим образом должностными лицами, и в этом не всегда участвуют государственные органы.

Данная власть приобрела свойства публичной власти на местах, которая и осуществляет функции управления, признаваемые и законодательно закрепляемые властью центральной, в связи с чем власть местная напрямую связана с объектом управления, являющимся общим для всего местного населения.

Для подтверждения сказанных слов необходимо рассмотреть саму суть системы местного самоуправления за рубежом<sup>39</sup>. К примеру, историческая роль местного самоуправления в государственной истории Германии существенно отличается от влияния английского самоуправления на местах на формирование Соединенного Королевства. Несмотря на очевидные организационно-правовые отличия между этими муниципальными системами их органы осуществляют одинаковые функции и решают подобные задачи, которые обеспечивают жизнедеятельность населения местных общин в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами государственных органов и собственных правовых актов, которые они принимают в соответствии со своей компетенцией.

Развитые зарубежные страны аккумулировали полезный опыт при решении проблем с организацией местной власти. Как правило в ней отсутствует должность главы муниципального образования, которая в их понимании является ненужной и искусственной, бюрократическим стремлением чиновников подчинять себе и своим интересам местную жизнь. Например, в Великобритании упразднена должность мэра как независимого

---

<sup>39</sup> Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. М. 1971. С. 21; Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М. 1984.

должностного лица, при этом представительские функции переданы председателю муниципального совета, который организует работу представительного органа, с помощью постоянных комиссий контролирует работу муниципального исполнительного аппарата, поддерживая связь с командой и самим главой муниципального управления. Высшее должностное лицо исполнительной власти вместе с его аппаратом являются нанятыми работниками муниципального совета и составляют штаб муниципальной службы. Деятельность этой муниципальной службы вместе с функционированием муниципального совета называется местным менеджментом.

В Шотландии же создана и функционирует единая организация муниципальных властей, с помощью чего Министр по делам Шотландии распределяет государственные субсидии, направляемые Парламентом местному самоуправлению в этом регионе Великобритании, что является достаточно действенным инструментом связи местного управления с государственной властью.

Также в Великобритании в отличие от государственной власти управление на местах осуществляет функции только территориальной исполнительной власти, призванная решить на местном уровне вопросы социального характера, но прежде всего управленческими структурами, которые население определяет самостоятельно. Такой вид муниципального управления получил название муниципальной корпорации, которая распространена в зарубежных государствах, принявших англосаксонскую модель муниципального управления.

Такая организация публичной власти превращает ее в форму, обеспечивающую непосредственное осуществление общих интересов всех членов общества. Организованные местные уровни власти, деятельность которых происходит непосредственно в гражданском обществе, претворяют в жизнь данные интересы в каждодневной практической деятельности все муниципальных звеньев.

Муниципальная служба в Соединенном Королевстве как отдельный институт не выделяется, являясь подвидом государственной службы. Служащие в органах местного самоуправления Великобритании относятся к публичным служащим. Правовой статус муниципальных служащих Великобритании, условия и оплата их трудовой деятельности, отражены в нормативных актах Национального объединенного совета, в составе которого находятся органы местного управления и служащие. В сложившейся структуре управления муниципалитеты Соединенного Королевства вправе, но не обязаны, руководствоваться этими правовыми актами. Из этого следует то, что создание юридических норм, которые регламентируют классификацию муниципальных служащих Великобритании, систему их денежного содержания и порядок замещения муниципальных должностей, создается именно на местном уровне.

К началу двадцать первого века в мировой практикой сложилось несколько моделей организации власти на местах: англосаксонская, континентальная, смешанная (гибридная) и советская.

В Великобритании, на родине классических муниципальных форм, как уже было сказано ранее, сложилась англосаксонская модель управления<sup>40</sup>, которая также принята в Канаде, Соединенных Штатах Америки, Австралии и других странах с англосаксонской системой права. Для данной модели присуще самостоятельность выборных органов на местах, с отсутствием опеки над ними со стороны полномочных представителей правительства. В то же самое время муниципальные образования рассматриваются как автономные, которые осуществляют свою деятельность в границах своих полномочий, при этом исключено прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим.

В большинстве стран мира (континентальной Европе, франкоязычной Африке, Латинской Америке, Ближнем Востоке) распространена

---

<sup>40</sup> Григорьев В.А. К вопросу о местном самоуправлении. Модели / В.А. Григорьев // Приднестровье. 2009. 10 апреля. № 65.

континентальная модель муниципального управления, основывающаяся на «прямом государственном управлении на местах»<sup>41</sup>. Данная модель зародилась во Франции, в связи с чем ее часто именуют французской. Эта модель подразумевает прямое государственное управление на местах во всех без исключения административно-территориальных единицах. Континентальная модель управления также охарактеризована определенной подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим. В странах с данной моделью управления прижился принцип «негативного регулирования» деятельности органов самоуправления на местах, основываясь на который муниципальные органы власти имеют право осуществлять все действия, которые напрямую законодательно не запрещены.

Смешанная или гибридная модель управления распространена в основном в Австрии, Германии и Японии. Эта модель имеет определенное сходство и с англосаксонской, и с континентальной моделями, имея при этом и свои собственные отличительные особенности. Одним из примеров этой модели служит то, что в некоторых звеньях управления на местах выборный орган одновременно является и звеном местного управления, и представителем государственной администрации. Из-за наделения исполнительных органов управления на местах общегосударственными функциями, не всегда представляется возможным проведение четкого различия между государственным управлением на местах и работой местной администрации.

Отличительной чертой функционирования муниципальной службы в Федеративной Республике Германия является наличие статуса внештатного служащего, деятельность которого в большей степени регламентированы с правовой точки зрения законодательством земель Германии о муниципальной службе. Например, статьей 19 Положения об общинах вольного государства Бавария установлено, что граждане общины, которые

---

<sup>41</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут. 3-е изд., перераб. М.: Наука, РАН. 1995.

избираются на должность в этой общине, обязаны занимать почетные должности и посты<sup>42</sup>. При этом лица, занимающие данные почетные должности получают за это денежное вознаграждение, и при всем этом могут заниматься иной, приносящей доход, деятельностью.

Советская модель организации местной власти имеет принципиальное и существенное отличие от вышеуказанных моделей построения муниципального управления<sup>43</sup>. Данная модель прочно обосновалась в бывшем СССР после Октябрьской революции 1917 года. На сегодня эта модель продолжает существовать так или иначе в странах, которые до сих пор считают себя социалистическими (Китай, КНДР, Куба), а также в отдельных странах с социалистической ориентацией. В основе советской модели находится отрицание принципа разделения властей и провозглашение полновластия на соответствующей территории представительных органов (Советов). Эту систему управления на местах также характеризует очень жесткая и иерархическая подчиненность всех ее звеньев. Советам подчиняются все другие органы, которые считаются производными от них.

На рубеже 80-90-х годов двадцатого века ряд стран Африки и большинство бывших социалистических стран Восточной Европы отказались от советской модели муниципального управления, а последние взяли на вооружение более близкую континентальную модель местного самоуправления<sup>44</sup>.

В настоящее время в Европейском союзе под муниципальной службой понимаются конкретные муниципальные услуги с организацией их предоставления, а также их процессуальная сторона. Отдельные нормативные документы Евросоюза содержат понятие муниципальной

---

<sup>42</sup> Положение об общинах вольного государства Бавария // Информация и факты Федеративной Республики Германия. Изд-во «Интер Национес». Изд. 4-е. 1997. С. 83.

<sup>43</sup> Кравец И.А. Два гаранта в Российском конституционализме и концепция сильного государства / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 4-7.

<sup>44</sup> Алешина Е.А. Правовое регулирование муниципальной службы в России на современном этапе / Е.А. Алешина, В.В. Корницкая // Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та. 2013.

службы, в которых под публичной (муниципальной) службой понимается «международное публичное обслуживание общественного сектора, предоставляемое публичными администрациями (соответственно каждой национальной публичной администрацией (на любом уровне) или уполномоченным ей органом власти и/или публичными администрациями Евросоюза) как иным публичным администрациям, так и европейским фирмам и гражданам»<sup>45</sup>.

Необходимо отметить, что муниципальная служба в зарубежных странах представлена органами управления на местах исходя из особенностей муниципальной системы, принятой на вооружение в той или иной стране, с преобладанием организационных и структурных различий. Но все же основной акцент делается на разделение выборных и нанимаемых должностей, что аналогично разделению государственных служащих на политические (руководящие) должности и исполнительных (чиновников) служащих. Опыт организации муниципальной службы за рубежом позволяет понять, что на протяжении последних десятилетий в зарубежных странах в той или иной степени проводились серьезные работы по изменению организации государственного и муниципального аппарата служащих.

---

<sup>45</sup> European Interoperability Framework (EIF) for European public services (European Commission; Bruxelles, le 16.12.2010; COM (2010) 744 final) / пер. с англ. Е.Е.Подкопаевой.



## Глава 2.

### Прохождение муниципальной службы в Российской Федерации

#### 2.1. Характеристика муниципальной службы в Российской Федерации

Ученые России сходятся на точке зрения о двух подходах к объяснению правовой природы муниципальной службы в Российской Федерации: институциональной и деятельностной. В соответствии с деятельностным подходом, муниципальная служба в Российской Федерации является профессиональной деятельностью граждан, которая направлена на реализацию полномочий российского государства. С другой стороны, с точки зрения институционального подхода, муниципальная служба в Российской Федерации – это социально-правовой<sup>46</sup> или публично-правовой<sup>47</sup> институт по практическому решению задач и исполнению функций местного самоуправления в Российской Федерации.

Обобщая различные подходы и мнения, можно с уверенностью сказать, что муниципальная служба в России – это сложный социально-правовой институт, представляющий собой систему правовых норм, которые регламентируют права и обязанности, ограничения и запреты, стимулирование и ответственность муниципальных служащих, а также порядок возникновения и прекращения служебных отношений. При рассмотрении различий между выполнениями задач, поставленными перед государственными и муниципальными служащими в Российской Федерации, можно прийти к выводу, что оно заключается только лишь в уровне принимаемого управленческого решения, а качественного отличия нет, так

---

<sup>46</sup> Нечипоренко Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе (теория и практика): Дис. ... д-ра юрид. наук. М. 2005. С. 47.

<sup>47</sup> Право государственной и муниципальной службы: учебное пособие / под ред. А.В. Гусева, А.Н. Митина, В.Ш. Шайхатдинова. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная и юридическая академия». 2011. С. 6.

как деятельность и тех и других направлена на улучшение благосостояния общества и удовлетворение его интересов.

Отличительные черты, которые присущи муниципальной службе в Российской Федерации, предоставляются конституционным статусом, местом и ролью в системе народовластия местного самоуправления России, а именно:

1) в связи с тем, что муниципальная деятельность является публично-властной, муниципальная служба в Российской Федерации утверждается и действует в сфере публичной власти. Данная черта сближает муниципальную и государственную службу в Российской Федерации, которая также относится к сфере публичной власти, поэтому и государственные, и муниципальные служащие участвуют в осуществлении властных полномочий государственных и муниципальных органов управления в сфере публичной власти;

2) при этом в связи с обеспечением полномочий органов местного самоуправления конкретного муниципального образования муниципальная служба в Российской Федерации обладает и своими собственными специфическими задачами, которые заключаются в:

а) обеспечении самостоятельного решения населением конкретного муниципального образования вопросов местного значения, в данном случае муниципальная служба выполняет роль одной из гарантий самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации,

б) наряду с государственной службой в России, обеспечении прав и свобод человека и гражданина, которая следует из положений статьи 18 Конституции Российской Федерации, в которых определено, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельности и государственной власти, и местного самоуправления,

в) работе по подготовке, принятию, исполнению и контролю за исполнением решений органов местного самоуправления муниципального образования, учитывая при этом, что в ведении муниципальных образований

находятся не только решение вопросов местного значения, но и отдельные государственные полномочия, которые могут передаваться федеральными органами и государственными органами субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления муниципальных образований в соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации,

г) обеспечении защиты прав и законных интересов муниципального образования и его населения.

В своей работе<sup>48</sup> А.В. Гусев, А.Н. Митин и В.Ш. Шайхатдинов обозначают следующие признаки муниципальной службы:

- 1) профессиональная деятельность носит управленческий характер;
- 2) деятельность муниципального служащего происходит в системе органов публичной власти Российской Федерации;
- 3) служебная деятельность на должностях, учреждаемых для обеспечения исполнения полномочий органов местного самоуправления муниципального образования, а также лиц, замещающих в муниципальном образовании муниципальные должности;
- 4) деятельность муниципальных служащих в Российской Федерации носит наемный и профессиональный характер.

В.И. Фадеев, рассматривая взаимосвязь муниципальной и государственной службы, указывает на наличие у муниципальной службы в Российской Федерации следующих отличительных черт<sup>49</sup>:

- 1) она носит публично-правовой характер и создается, и действует в сфере публичной власти;
- 2) она обладает особыми задачами, которые связаны с обеспечением полномочий местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

---

<sup>48</sup> Право государственной и муниципальной службы: учебное пособие / под ред. А.В. Гусева, А.Н. Митина, В.Ш. Шайхатдинова. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная и юридическая академия». 2011. С. 7.

<sup>49</sup> Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Под. ред. К.Ф. Шермета, И.И. Овчинникова. М. 1998. С. 106-107.

3) они несет в себе преемственность с государственной службой в Российской Федерации.

Для полного понимания сущности муниципальной службы в Российской Федерации имеет смысл также проанализировать и основные принципы, на которых строится муниципальная служба в России.

Л.Т. Чихладзе и О.С. Поддубная трактуют<sup>50</sup> принципы муниципальной службы в Российской Федерации основываясь на правовой природе публичного управления, указывая на то, что суть этих признаков отражает закономерности организации публичного управления, традиции, нормы нравственности и права.

А.А. Немчинов и А.М. Володин утверждают, что принципы муниципальной службы в российской Федерации являются отражением правовой природы самой муниципальной службы и направлений в ее развитии, отмечая также, что они – это основные и отправные начала, руководящие требования и идеи, которые лежат в основе формирования и функционирования муниципальной службы в Российской Федерации<sup>51</sup>.

В то же время Федеральный закон № 25-ФЗ в статье 4 устанавливает следующие принципы муниципальной службы в Российской Федерации, к которым относятся:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина. Основанием для данного принципа является Конституция Российской Федерации, которая определяет человека, вместе с его правами и обязанностями, как наивысшую ценность;

2) равный доступ граждан, которые владеют государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе в России, а также равные условия при ее прохождении, которые не зависят от его пола, национальности, расы, должностного и имущественного положения, отношения к религии и убеждениям, места жительства, принадлежности к

---

<sup>50</sup> Поддубная О.С., Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации. М. 2006. С. 34.

<sup>51</sup> Немчинов А.А. Муниципальная служба: Справочное пособие / А.А. Немчинов, А.М. Володин. М. 2002. С. 27.

общественным объединениям, в том числе и от других обстоятельств, которые не связаны с его деловыми и профессиональными качествами. Этот принцип также базируется на Конституции Российской Федерации, которая обеспечивает каждому гражданину возможность поступления на муниципальную службу в Российской Федерации независимо ни от каких обстоятельств. Этот принцип также раскрывается в статьях 9, 13 и 16 Федерального закона № 25-ФЗ;

3) компетентность и профессионализм муниципальных служащих в Российской Федерации. Данный принцип является одним из основополагающих принципов в системе местного самоуправления России;

4) стабильность муниципальной службы в Российской Федерации. Этот принцип появился в законодательстве Российской Федерации впервые. Он был включен в законопроект для обеспечения стабильности для муниципальных служащих России. Таким образом, принятый Федеральный закон № 25-ФЗ закрепил данный принцип в правовом положении (статусе) муниципального служащего в Российской Федерации;

5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих в Российской Федерации. Суть данного принципа состоит в том, что граждане Российской Федерации обладают правом обращения в орган местного самоуправления муниципального образования для ознакомления с деятельностью муниципальных служащих данного органа местного самоуправления, которое обязано предоставить запрашиваемую информацию, за исключением сведений конфиденциального характера и служебной тайны;

6) взаимодействие с гражданами и общественными объединениями. Этот принцип определяет суть муниципальной службы в Российской Федерации, которая способствует на обеспечении крепкой связи публичной власти на местах с населением конкретного муниципального образования,

что позволяет сократить разрыв между гражданским обществом и системой публичной власти на всех уровнях<sup>52</sup>;

7) единство основных требований к муниципальной службе в Российской Федерации, в том числе с учетом исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы. Суть данного принципа заключается в организации единообразного подхода к формированию кадровой политики в системе местного самоуправления в Российской Федерации, правовое выражение данного принципа имеет место в статье 3 Федерального закона № 25-ФЗ, в которой говорится, что субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе при своих принятии нормативных правовых актов учитывать особенности территориальных образований;

8) социальная и юридическая защищенность муниципальных служащих в Российской Федерации. Этот принцип, получивший свое развитие в статьях Федерального закона № 25-ФЗ, касающихся правового положения (статуса) муниципального служащего в Российской Федерации, связан воедино с принципом стабильности муниципальной службы в Российской Федерации;

9) ответственность муниципальных служащих в Российской Федерации за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, которая раскрывается в статье 27 Федерального закона № 25-ФЗ. Данный принцип должен обеспечивать дисциплину при организации работы и повышать ответственность за исполнение своих должностных обязанностей;

10) внепартийность муниципальной службы в Российской Федерации. Этот принцип направлен на то, чтобы не допустить не только создания в системе муниципальной службы России отделений политических партий, ни и снизить их влияние на деятельность муниципальных служащих Российской

---

<sup>52</sup> Государственная и муниципальная служба: учебник для бакалавров / А.В. Кочетков, Г.А. Сульдина, Т.В. Халилова, Т.А. Занко; под общ. ред. Е.В. Охотского. М.: Издательство Юрайт. 2015.

Федерации, которые при исполнении своих обязанностей не должны испытывать партийного давления<sup>53</sup>.

Муниципальная служба в Российской Федерации, как государственная служба обладает своими, присущими только ей, задачами, которые связаны с обеспечением полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований. К основным задачам муниципальной службы в Российской Федерации относятся:

1) в соответствии с положениями статьи 18 Конституции Российской Федерации обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории конкретного муниципального образования;

2) обеспечение реализации на всей территории конкретного муниципального образования действующего федерального законодательства, законодательства субъекта Российской Федерации и муниципальных правовых актов конкретного муниципального образования;

3) исходя из интересов населения конкретного муниципального образования с учетом местных и исторических традиций, организация наиболее эффективного и оптимального обеспечения социально-экономических и иных условий жизни на территории конкретного муниципального образования;

4) создание условий для осуществления предусмотренных действующим законодательством функций органов и должностных лиц местного самоуправления конкретного муниципального образования, в том числе профессиональное обеспечение в реализации данных полномочий;

5) защита прав и законных интересов населения конкретного муниципального образования, а также органов местного самоуправления данного муниципального образования;

---

<sup>53</sup> Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: ИНФРА-М. 2011.

б) в пределах полномочий органов местного самоуправления конкретного муниципального образования подготовка, принятие, организация исполнения и исполнение управленческих решений;

7) в установленном действующим законодательством порядке оказание необходимого содействия в осуществлении полномочий федеральных органов исполнительной власти, которые находятся на территории конкретного муниципального образования, а также органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

При этом основной задачей муниципальной службы в Российской Федерации, ради которой данная служба и создана, остается обеспечение самостоятельного решения населением конкретного муниципального образования вопросов местного значения.

Также муниципальная служба в Российской Федерации реализует и конкретные функции, которые вытекают из поставленных перед ней задач, под определением которых необходимо понимать основные направления реализации правовых норм института муниципальной службы в Российской Федерации на практике, которая способствует достижению соответствующих целей правового регулирования служебных отношений и выполнению муниципальной службой государственно-правового назначения и своей социальной роли. Размах таких функций достаточно широкий, что показывает чрезвычайную важность этого института публичной власти в жизни гражданского общества и российского государства. Кроме общих для всей муниципальной службы в Российской Федерации функций, выделяются и специфические, присущие профессиональной деятельности в отдельно взятом структурном подразделении органов местного самоуправления муниципальных образований и выполняемые конкретными муниципальными служащими, работающими в данном структурном подразделении.



## **2.2. Порядок прохождения муниципальной службы в Российской Федерации**

Прохождение муниципальной службы в Российской Федерации состоит из трех этапов: поступления на муниципальную службу, продвижения на муниципальной службе и оставления муниципальной службы.

Порядок и условия поступления на муниципальную службу в Российской Федерации устанавливают для граждан равный доступ на муниципальную службу, который возможен при соблюдении определенных условий, установленных Федеральным законом № 25-ФЗ.

На муниципальную службу имеет право поступить гражданин Российской Федерации, достигший 18-летнего возраста<sup>54</sup>. Каждый гражданин России, обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. На муниципальную службу имеет право поступить гражданин иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин вправе находиться на муниципальной службе в России. Конституция Российской Федерации не содержит препятствий для поступления на муниципальную службу в Российской Федерации лицам, имеющим двойное гражданство. Но при этом такое ограничение можно найти в пункте 6 части 1 статьи 13 Федерального закона № 25-ФЗ.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона № 25-ФЗ, гражданин, поступающий на муниципальную службу в Российской Федерации обязан владеть государственным языком Российской Федерации и иметь соответствующие квалификационные требования, установленные Федеральным законом № 25-ФЗ для замещения должностей муниципальной

---

<sup>54</sup> Муниципальное право России: учебник для бакалавров / С.А. Авакьян [и др.]; отв. ред. С.А. Авакьян; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, Юрид. фак. М.: Проспект. 2003. С. 44.

службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в статье 13 данного федерального закона в качестве ограничений, связанных с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации.

Квалификационные требования устанавливаются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или работы по специальности, профилю подготовки, знаниям и умениям, необходимым для исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей, а также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя (работодателя) – к специальности, направлению подготовки. Требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки устанавливаются муниципальными правовыми актами конкретного муниципального образования на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, устанавливаемых законом соответствующего субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. Требования к знаниям и умениям, необходимым для исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей, устанавливаются в зависимости от области и вида его профессиональной деятельности в должностной инструкции муниципального служащего, которая дополнительно также может предусматривать квалификационные требования к специальности и направлению подготовки.

Доступность и качество оказываемых муниципальных услуг, эффективность исполнения муниципальных функций напрямую зависит от способности муниципального служащего в Российской Федерации профессионально исполнять свои должностные обязанности, которые определяются успешным прохождением обучения и получением профессионального образования, уровнем умений и знаний, опытом работы.

Для того, чтобы на муниципальную службу в Российской Федерации поступали компетентные высококвалифицированные специалисты, для

проведения качественного отбора профессионалов и обеспечения в дальнейшем их должностного роста необходимо наличие законодательно установленной системы квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы в Российской Федерации, в которую входят требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Методическими рекомендациями по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям, разработанными Министерством труда и социального развития Российской Федерации (далее – Методические рекомендации по установлению квалификационных требований), предлагается внедрение на муниципальной службе в Российской Федерации квалификационных требований, которые по своему содержанию подразделяются на:

1) базовые квалификационные требования, которые предъявляются для замещения всех должностей муниципальной службы в Российской Федерации;

2) функциональные квалификационные требования, которые предъявляются для замещения должностей муниципальной службы в Российской Федерации в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности, которые в свою очередь также подразделяются на:

а) общие квалификационные требования в конкретной области деятельности, которые едины для всех ее видов;

б) дополнительные квалификационные требования, специализированные для вида деятельности в конкретной области деятельности.

В соответствии со статьей 6 Закона Самарской области от 9 октября 2007 года № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области»<sup>55</sup> (далее – Закон Самарской области № 96-ГД), уточненной Законом Самарской области от 12 декабря 2016 года № 135-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области»<sup>56</sup>, установлены следующие квалификационные требования к должностям муниципальной службы в Самарской области:

1) к образованию:

а) для категории «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей муниципальной службы в Самарской области обязательным условием для прохождения муниципальной службы в Самарской области является наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры;

б) для категории «руководители», «помощники (советники)» ведущей группы должностей муниципальной службы, категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей муниципальной службы в Самарской области, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей муниципальной службы в Самарской области обязательным условием является наличие высшего образования;

в) для категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей муниципальной службы в Самарской области обязательным условием является наличие профессионального образования.

2) к стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности:

а) для высших должностей муниципальной службы в Самарской области – не менее четырех лет стажа муниципальной службы или не менее пяти лет стажа работы по специальности,

---

<sup>55</sup> Закон Самарской области от 9 октября 2007 года № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» (ред. 19.12.2016) // Волжская коммуна. 2007. 12 октября. № 190(25988).

<sup>56</sup> Закон Самарской области от 12 декабря 2016 года № 135-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2016. 12 декабря. № 330(29876).

б) для главных должностей муниципальной службы в Самарской области – не менее двух лет стажа муниципальной службы или не менее трех лет стажа работы по специальности,

в) для ведущих, старших и младших должностей муниципальной службы в Самарской области – без предъявления требований к стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности.

Дополнительным квалификационным требованием для замещения должностей председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования является наличие:

1) высшего образования;

2) опыта работы в области государственного, муниципального управления, государственного, муниципального контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции:

а) не менее двух лет для председателя контрольно-счетного органа муниципального образования,

б) не менее одного года для заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов муниципального образования.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, профессиональным знаниям и навыкам муниципального служащего в Самарской области, необходимым для исполнения им должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами муниципальных образований с учетом задач и функций органа местного самоуправления муниципального образования, избирательной комиссии муниципального образования, лица, замещающего муниципальную должность.

Для замещения должностей председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования нормативным правовым актом представительного органа муниципального

образования могут быть установлены дополнительные квалификационные требования к образованию и опыту работы.

Для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома устанавливаются квалификационные требования к продолжительности стажа муниципальной службы или стажа работы по специальности для замещения главных должностей муниципальной службы в Самарской области в размере не менее одного года стажа муниципальной службы или стажа работы по специальности.

Типовыми квалификационными требованиями к профессиональным навыкам и знаниям для замещения должностей муниципальной службы в Российской Федерации высшей, главной, ведущей, старшей и младшей группы должностей являются знание Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, регулирующего организацию местного самоуправления, муниципальной службы, устава соответствующего муниципального образования и иных муниципальных правовых актов муниципального образования по вопросам организации местного самоуправления в данном муниципальном образовании, программных документов и основных направлений государственной политики, особенностей и возможностей применения современных информационно-коммуникационных технологий в системе муниципального управления; профессиональные знания по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим деятельности органа местного самоуправления муниципального образования или его структурного подразделения и т.д.

Так, Методическими рекомендациями по установлению квалификационных требований, предлагается для замещения должностей муниципальной службы всех групп должностей предъявлять следующие требования к умениям:

1) работать на персональном компьютере, в том числе в сети «Интернет»;

2) работать в информационно-правовых системах.

Для замещения должностей муниципальной службы высшей, главной и ведущей групп должностей рекомендуется предъявлять требования к умениям:

1) руководить подчиненными, эффективно планировать работу и контролировать ее выполнение;

2) оперативно принимать и реализовывать управленческие решения;

3) вести деловые переговоры с представителями государственных органов, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций;

4) соблюдать этику делового общения при взаимодействии с гражданами.

1 июля 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 2 мая 2015 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»<sup>57</sup>, который, дополнив Трудовой кодекс Российской Федерации<sup>58</sup> статьей 195.3, ввел порядок применения профессиональных стандартов. Понятие «профессионального стандарта» дается частью 2 статьи 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации, что является характеристикой квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности. При этом, при установлении системы оплаты труда работников муниципальных учреждений, к которым относятся органы местного самоуправления муниципальных образований, статьей 144 Трудового кодекса учитывается соответствие муниципального служащего в Российской Федерации тому или иному профессиональному стандарту.

---

<sup>57</sup> Федеральный закон от 2 мая 2015 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2625.

<sup>58</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ (ред. от 3.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

Статьей 13 Федерального закона № 25-ФЗ устанавливаются случаи, когда гражданин не может быть принят на муниципальную службу в Российской Федерации, а именно:

1) при признании его решением суда, вступившего в законную силу, недееспособным или ограниченно дееспособным;

2) при осуждении его по приговору суда, вступившему в законную силу, к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы в Российской Федерации;

3) при его отказе от прохождения процедуры допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, в том случае, если исполнение его должностных обязанностей по данной должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) при наличии у него заболевания, которое препятствует поступлению на муниципальную службу в Российской Федерации или ее прохождению, что подтверждено заключением медицинской организации;

5) при наличии близкого родства или свойства с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

б) при прекращении гражданства Российской Федерации, прекращении гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе в Российской Федерации;



Федерации, приобретении им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории другого иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе в Российской Федерации;

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

8) при представлении подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу в Российской Федерации;

9) при непредставлении предусмотренных Федеральным законом № 25-ФЗ, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>59</sup> и другими федеральными законами сведений или представлении заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу в Российской Федерации;

10) при непредставлении сведений, которые предусмотрены статьей 15.1 Федерального закона № 25-ФЗ;

11) при признании его, в соответствии с заключением призывной комиссии, не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту).

---

<sup>59</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. 3.07.2016) // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

Гражданин также не может быть принят на муниципальную службу в Российской Федерации после достижения им возраста 65 лет – предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы в России.

Для поступления на муниципальную службу в Российской Федерации гражданин обязан предоставить перечень документов, установленный частью 3 статьи 16 Федерального закона № 25-ФЗ. Поступление гражданина на муниципальную службу в Российской Федерации происходит в результате назначения его на должность муниципальной службы посредством заключения с ним трудового договора, при этом возможны два варианта замещения должности муниципальной службы: через назначение и посредством участия в конкурсе на замещения вакантной должности муниципальной службы. Порядок заключения трудового договора происходит в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации о труде. С гражданином, который по результатам конкурса поступает на должность главы местной администрации, заключается контракт.

Прием на работу оформляется распоряжением представителя нанимателя (работодателя), который издается на основании заключенного с муниципальным служащим трудового договора. В соответствии с трудовым законодательством и законодательством о муниципальной службе в Российской Федерации трудовой договор может заключаться на неопределенный срок и на определенный срок не более пяти лет (срочный трудовой договор). При заключении трудового договора по соглашению сторон в нем может быть предусмотрен испытательный срок для муниципального служащего с целью проверки его соответствия работе, которая ему поручается. Муниципальный служащий, если в трудовом договоре не оговорено иное, обязан приступить к работе на следующий день после вступления в силу этого трудового договора.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона № 25-ФЗ перед заключением трудового договора с муниципальным служащим может проводиться конкурс на замещение вакантной должности муниципальной службы в соответствии с порядком проведения такого конкурса, утверждаемым муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования. К примеру, решением Думы городского округа Жигулевск от 28 февраля 2008 года № 231 утвержден Порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы<sup>60</sup>, в котором подробно описана процедура проведения конкурса, проводимого с целью оценки профессионального уровня претендентов на замещение той или иной вакантной должности муниципальной службы в городском округе Жигулевск.

Вакантной должностью муниципальной службы в органе местного самоуправления муниципального образования считается незамещенная должность муниципальной службы, которая предусмотрена в штатном расписании органа местного самоуправления муниципального образования. Целью проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы является создание условий для реализации права граждан Российской Федерации на равный доступ к муниципальной службе. Кроме вышеуказанной цели, конкурс на замещение вакантной должности муниципальной службы может проводиться:

- 1) с целью своевременного обеспечения потребностей в необходимом количестве персонала органа местного самоуправления муниципального образования, в нужной организационно-должностной структуре и требуемым уровнем квалификации и профессиональным опытом;

- 2) для обеспечения способного накапливать профессиональный опыт и корпоративную культуру муниципальной службы стабильного состава муниципальных служащих;

---

<sup>60</sup> Решение Думы городского округа Жигулевск от 28 февраля 2008 года № 231 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы» (ред. от 22.10.2013) // Жигулевский рабочий. 2008. 22 марта. № 32(8716).

3) с целью создания в органе местного самоуправления муниципального образования кадрового резерва для замещения тех или иных должностей муниципальной службы в данном органе местного самоуправления муниципального образования.

При прохождении муниципальной службы в Российской Федерации в соответствии со статьей 18 Федерального закона № 25-ФЗ один раз в три года муниципальные служащие проходят аттестацию в целях определения их соответствия с занимаемой ими должностью. В соответствии с Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области<sup>61</sup> аттестации не подлежат муниципальные служащие, которые:

- 1) менее одного года замещают должности муниципальной службы;
- 2) достигли возраста 60 лет;
- 3) являются беременными женщинами;
- 4) находятся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация данных муниципальных служащих в Самарской области возможна не ранее чем через один год после их выхода из отпуска;
- 5) замещают должности муниципальной службы в Самарской области на основании срочного трудового договора (контракта).

К примеру, в соответствии с главой 5 Положения о проведении аттестации муниципальных служащих в органах местного самоуправления городского округа Жигулевск, утвержденного решением Думы городского округа Жигулевск от 26 июня 2008 года № 272<sup>62</sup>, по окончании проведения аттестации в отношении муниципального служащего городского округа Жигулевск может быть принято одно из следующих решений:

---

<sup>61</sup> Закон Самарской области от 9 октября 2007 года № 97-ГД «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области» (ред. от 7.02.2014) // Волжская коммуна. 2007. 13 октября. № 191(25989).

<sup>62</sup> Решение Думы городского округа Жигулевск от 26 июня 2008 года № 272 «Об утверждении Положения о проведении аттестации муниципальных служащих в органе местного самоуправления городского округа Жигулевск» (ред. от 7.08.2014) // Жигулевский рабочий. 2008. 12 июля. № 77(8761).

- 1) о соответствии с занимаемой должностью;
- 2) о соответствии с занимаемой должности и рекомендацией к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста;
- 3) о соответствии с занимаемой должностью при условии успешного получения дополнительного профессионального образования;
- 4) о несоответствии с занимаемой должностью.

Аттестационная комиссия, создаваемая для проведения аттестации муниципальных служащих в городском округе Жигулевск, по результатам проведения аттестации может дать следующие рекомендации:

- 1) о поощрении аттестованных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе;
- 2) об улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам представителем нанимателя (работодателем) может приниматься решение о том, что:

- 1) муниципальный служащий подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной муниципальной должности в порядке должностного роста в данном органе местного самоуправления городского округа Жигулевск;
- 2) устанавливается или повышается размер надбавки к должностному окладу муниципального служащего за особые условия муниципальной службы в городском округе Жигулевск;
- 3) муниципальный служащий направляется на повышение квалификации;
- 4) муниципальный служащий с его согласия понижается в муниципальной должности.

Положение о порядке проведения аттестации муниципальных служащих, утвержденное муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, в обязательном

порядке содержит методику проведения оценки муниципальных служащих<sup>63</sup>. Методика оценки муниципальных служащих в Российской Федерации представляет собой организационно оформленный документ, содержащий процедуру проведения оценки степени соответствия муниципального служащего в Российской Федерации предъявляемым к нему требованиям, а также критерии данной оценки и методы их выявления и изменения. Эта методика обязана содержать описание факторов и критериев оценки; подробное описание процедуры проведения этой оценки; регламенты проведения оценочных процедур и заданий; доказательства надежности и валидности методов и процедур, которые используются для проведения этой оценки.

Основаниями расторжения трудового договора с муниципальным служащим в Российской Федерации являются:

- 1) факты и обстоятельства юридического характера, не зависящие от воли сторон; соглашение сторон;
- 2) юридические факты и обстоятельства;
- 3) нарушение обязательных правил заключения трудового договора;
- 4) инициатива служащего, инициатива представителя нанимателя (работодателя), при этом прекращение трудового договор на муниципальной службе не всегда означает увольнение муниципального служащего.

Дополнительным основанием расторжения трудового договора с муниципальным служащим в Российской Федерации, является прекращение его допуска к государственной тайне, если эти условия закреплены в трудовом договоре (контракте).

Муниципальный служащий в Российской Федерации, как и любой другой работник, в соответствии с законодательством о труде обладает правом расторгнуть трудовой договор, предупредив об этом представителя

---

<sup>63</sup> Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года (протокол № 21) // Официальные документы в образовании. 2011. Декабрь. № 36.

нанимателя (работодателя) в письменной форме не позднее, чем за две недели до своего предполагаемого увольнения с муниципальной службы. По инициативе представителя нанимателя (работодателя) трудовой договор с муниципальным служащим в Российской Федерации может быть расторгнут по следующим основаниям, перечень которых является исчерпывающим<sup>64</sup>:

- 1) при ликвидации органа местного самоуправления муниципального образования;
- 2) при сокращении в органе местного самоуправления муниципального образования должностей муниципальной службы;
- 3) при несоответствии муниципального служащего с занимаемой им должностью или выполняемой им работой вследствие подтвержденной результатами аттестации муниципального служащего недостаточной квалификации;
- 4) при неоднократном неисполнении муниципальным служащим без уважительных причин своих должностных обязанностей, если он уже имеет дисциплинарное взыскание;
- 5) при однократном грубом нарушении муниципальным служащим своих трудовых обязанностей;
- 6) при совершении непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности муниципальным служащим, виновных действий, только при условии, что эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны представителя нанимателя (работодателя);
- 7) при принятии руководителем муниципального органа, его заместителем и главным бухгалтером повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу муниципального органа, необоснованного решения;
- 8) при однократном грубом нарушении своих должностных обязанностей руководителем муниципального органа или его заместителями;

---

<sup>64</sup> Цимбалист А.М. Регламентация труда государственных и муниципальных служащих: курс лекций: учеб. пособие для студентов и слушателей вузов по экон. специальностям / А.М. Цимбалист; под ред. А.И. Греченко, М.Н. Кулапова. М.: КНОРУС. 2010.

9) при представлении муниципальным служащим при заключении трудового договора представителю нанимателя (работодателю) подложных документов;

10) в случае административного наказания муниципального служащего в виде дисквалификации;

11) в иных случаях, установленных Трудовым кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами<sup>65</sup>.

Как и любого другого работника Российской Федерации не допускается увольнение муниципального служащего по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в период его временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске. Исключением является лишь случай ликвидации органа местного самоуправления муниципального образования.

Прекращение трудового договора с муниципальным служащим в Российской Федерации оформляется распоряжением представителя нанимателя (работодателя)<sup>66</sup>.

### **2.3. Должности муниципальной службы в Российской Федерации**

Под понятием «должность» понимается:

1) базовая ячейка структуры аппарата органа местного самоуправления муниципального образования, которая предусмотрена действующим законодательством и штатным расписанием данного органа местного самоуправления;

2) то, что за каждой из должностей закрепляется часть компетенций соответствующего органа местного самоуправления муниципального

---

<sup>65</sup> Артамонов Г.В. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о государственной и муниципальной службе / Г.В. Артамонов, Л.П. Буянова // Право и государство: теория и практика. № 5(89). М.: Право и государство. 2012. С. 26-29.

<sup>66</sup> Решения судов по делам, связанным с увольнением муниципальных служащих: [сборник]. Обнинск: Ин-т муницип. упр. 2010.



образования с конкретными установленными должностными обязанностями и полномочиями лица, ее замещающего;

3) профессиональные и квалификационные характеристики и требования, которые предъявляются к лицу, замещающему конкретную должность либо претендующему на ее замещение, которые четко закрепляются за каждой из должностей в соответствующих должностных инструкциях<sup>67</sup>.

В таком случае, понятие «должность муниципальной службы» – это:

1) должность в органе местного самоуправления соответствующего муниципального образования, аппарате избирательной комиссии соответствующего муниципального образования, которые сформированы в соответствии с уставом данного муниципального образования;

2) определенные перечень обязанностей по обеспечению исполнения полномочий и компетенций органа местного самоуправления соответствующего муниципального образования, избирательной комиссии соответствующего муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность в соответствующем муниципальном образовании;

3) должность, которая устанавливается муниципальными правовыми актами соответствующего муниципального образования в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в соответствующем субъекте Российской Федерации, который, в свою очередь, утверждается законом данного субъекта Российской Федерации;

4) должность, замещение которой осуществляется путем заключения трудового договора (контракта).

Исчерпывающий перечень наименования должностей муниципальной службы устанавливается реестром должностей муниципальной службы, утверждаемый, как было сказано ранее, законом в каждом субъекте

---

<sup>67</sup> Малышева М.Н. Правовая природа и правовое положение муниципального служащего Российской Федерации / М.Н. Малышева // Административное и муниципальное право. № 5 (41). М.: Nota Bene. 2014. С. 48-52.

Российской Федерации по отдельности, и, далее, на местном уровне – муниципальным правовым актом представительного органа соответствующего муниципального образования. Данный реестр представляет собой перечень наименования должностей муниципальной службы, которые классифицированы по органам местного самоуправления соответствующего муниципального образования, избирательным комиссиям соответствующего муниципального образования, а также группам и функциональным признакам этих должностей.

Правовое значение реестра должностей муниципальной службы состоит в том, что он является основным источником систематизации должностей, что ведет к тому, что изменение наименования должностей муниципальной службы в штатном расписании того или иного органа местного самоуправления соответствующего муниципального образования считается неправомерным, если в закон данного субъекта Российской Федерации эти изменения не вносятся. Если же из реестра должностей муниципальной службы исключается какая-то должность – это означает правовое прекращение ее существования, что ведет за собой изменение штатного расписания органа местного самоуправления того или иного муниципального образования. Правовой статус должности муниципальной службы начинается не с момента ее учреждения в штатном расписании органа местного самоуправления муниципального образования, а с момента включения данной должности муниципальной службы в реестр.

Систематизация должностей муниципальной службы находит отражение и в штатных расписаниях органов местного самоуправления муниципальных образований не только в наименовании должностей муниципальной службы в конкретном органе местного самоуправления соответствующего муниципального образования, но и групп, к которым они отнесены согласно реестру должностей муниципальной службы.

В то же время классификация должностей муниципальной службы представлена только делением на группы<sup>68</sup>. Данное разделение должностей муниципальной службы на группы заключается в иерархической дифференциации должностей, которая обусловлена спецификой обязанностей каждой из групп должностей, степенью ответственности и сложностью принимаемых управленческих решений по той или иной должности.

Статьей 4 Закона Самарской области № 96-ГД должности муниципальной службы в Самарской области подразделяются на следующие категории: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты.

Частью 1 статьи 8 Федерального закона № 25-ФЗ должности муниципальной службы разделены на пять групп:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

При этом в части 2 той же статьи указывается, что соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом данного субъекта Российской Федерации.

Примером «конечной» формы реестра должностей муниципальной службы может служить Реестр должностей муниципальной службы в городском округе Жигулевск, утвержденный в соответствии с Законом

---

<sup>68</sup> Кирьянов А.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. Сущность и понятие конфликта интересов / А.Ю. Кирьянов // Муницип. служба: правовые вопр. 2011. № 1. С. 8-11.

Самарской области от 30 декабря 2005 года № 254-ГД «О Реестре должностей муниципальной службы в Самарской области»<sup>69</sup> решением Думы городского округа Жигулевск от 13 июля 2015 года № 664<sup>70</sup>, устанавливающий следующую иерархическую структуру должностей муниципальной службы в городском округе Жигулевск:

### **Раздел I.**

## **ПЕРЕЧЕНЬ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ЖИГУЛЕВСК**

### **Перечень**

**должностей муниципальной службы категории «руководители» в исполнительно-распорядительных органах городского округа Жигулевск для непосредственного обеспечения исполнения полномочий главы городского округа Жигулевск, замещающего муниципальную должность, и замещаемых на срок полномочий главы городского округа Жигулевск**

#### **Высшие должности муниципальной службы**

Первый заместитель главы городского округа Жигулевск

Заместитель главы городского округа Жигулевск

### **Перечень**

**должностей муниципальной службы категории «помощники(советники)» в исполнительно-распорядительных органах городского округа Жигулевск для непосредственного обеспечения**

---

<sup>69</sup> Закон Самарской области от 30 декабря 2005 года № 254-ГД «О Реестре должностей муниципальной службы в Самарской области» (ред. от 11.01.2016) // Волжская коммуна. 2006. 6 января. № 1(25554); Волжская коммуна. 2006. 14 января. № 5(25558) (уточнение).

<sup>70</sup> Решение Думы городского округа Жигулевск от 13 июля 2015 года № 664 «Об утверждении Реестра должностей муниципальной службы в городском округе Жигулевск» (ред. от 3.08.2015) // Жигулевский рабочий. 2015. 23 июля. № 77(9786).

**исполнения полномочий главы городского округа Жигулевск,  
замещающего муниципальную должность, и замещаемых на срок  
полномочий главы городского округа Жигулевск**

**Высшие должности муниципальной службы**

Советник главы городского округа

### **Перечень**

**должностей муниципальной службы категории «руководители» в  
исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления  
городского округа Жигулевск, учреждаемых для обеспечения  
исполнения полномочий органа местного самоуправления и  
замещаемых без ограничения срока полномочий**

**Высшие должности муниципальной службы**

Руководитель комитета, управления

Руководитель управления – главный бухгалтер

Заместитель руководителя управления, комитета

**Главные должности муниципальной службы**

Начальник отдела, инспекции

Начальник отдела – главный бухгалтер

### **Перечень**

**должностей муниципальной службы категории «специалисты» в  
исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления  
городского округа Жигулевск, учреждаемых для профессионального  
обеспечения исполнения органом местного самоуправления или главой  
городского округа Жигулевск, замещающим муниципальную  
должность, установленных задач и функций и замещаемых без  
ограничения срока полномочий**

**Ведущие должности муниципальной службы**

Главный специалист

Инспектор

**Старшие должности муниципальной службы**

Ведущий специалист

Специалист I категории

**Перечень**

**должностей муниципальной службы категории «обеспечивающие специалисты» в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления городского округа Жигулевск, учреждаемых для обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления или главы городского округа Жигулевск, замещающего муниципальную должность и замещаемых без ограничения срока полномочий**

**Младшие должности муниципальной службы**

Специалист II категории

Специалист

**Раздел II.**

**ПЕРЕЧЕНЬ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМ ОРГАНЕ ГОРОДСКОГО ОКРУГА  
ЖИГУЛЕВСК**

**Перечень**

**должностей муниципальной службы категории «руководители» в представительном органе городского округа Жигулевск, учреждаемых**

**для обеспечения исполнения полномочий Думы городского округа  
Жигулевск и замещаемых без ограничения срока полномочий**

**Главные должности муниципальной службы**

Начальник отдела

Начальник отдела – главный бухгалтер

**Перечень**

**должностей муниципальной службы категории «специалисты» в  
представительных органах городского округа Жигулевск, учреждаемых  
для профессионального обеспечения исполнения Думой городского  
округа Жигулевск или председателем Думы городского округа  
Жигулевск, замещающего муниципальную должность, установленных  
задач и функций и замещаемых без ограничения срока полномочий**

**Ведущие должности муниципальной службы**

Главный специалист

**Старшие должности муниципальной службы**

Ведущий специалист

Специалист 1 категории

**Раздел III.**

**ПЕРЕЧЕНЬ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В  
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТЕ ГОРОДСКОГО ОКРУГА  
ЖИГУЛЕВСК**

### **Перечень**

**должностей муниципальной службы категории «руководители» в контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск, замещаемых без ограничения срока полномочий**

#### **Высшие должности муниципальной службы**

Председатель палаты

Заместитель председателя палаты

#### **Главные должности муниципальной службы**

Аудитор

### **Перечень**

**должностей муниципальной службы категории «специалисты» в контрольно-счетной палате, замещаемых без ограничения срока полномочий**

#### **Ведущие должности муниципальной службы**

Инспектор

## **2.4. Классные чины муниципальных служащих в Российской Федерации**

Федеральный закон от 25 ноября 2008 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>71</sup> (далее – Федеральный закон № 219-ФЗ) дополнил Федеральный закон № 25-ФЗ статьей 9.1 о классных чинах муниципальных служащих, в которой указывается, что законами субъектов Российской Федерации для муниципальных служащих могут быть предусмотрены

---

<sup>71</sup> Федеральный закон от 25 ноября 2008 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5514.



классные чины, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих в Российской Федерации на иные должности муниципальной службы, а также при увольнении с муниципальной службы.

До 22 мая 2009 года в Самарской области действовала редакция Закона Самарской области от 6 июня 2008 года № 55-ГД «О квалификационных разрядах муниципальных служащих в Самарской области»<sup>72</sup> (далее – Закон Самарской области № 55-ГД), в который, в связи с вступлением в силу Федерального закона № 219-ФЗ, Законом Самарской области от 6 мая 2009 года № 58-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О квалификационных разрядах муниципальных служащих в Самарской области» и в Закон Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области»<sup>73</sup>, были внесены изменения, касающиеся замены понятия «квалификационный разряд» на «классный чин», тем самым еще больше сближая соотношение муниципальных служащих и государственных служащих в российской Федерации.

Термины «квалификационный разряд» и «классный чин»<sup>74</sup> хотя и звучат по-разному, при этом схожи и по смыслу, и по значению, которое можно соотнести как определение чьей-либо пригодности в рамках той или иной деятельности в соответствии необходимым знаниям, умениям и навыкам.

Поправки, внесенные Федеральным законом № 219-ФЗ в Федеральный закон № 25-ФЗ, законодательно закрепили на федеральном уровне регламентацию существования на муниципальной службе в Российской Федерации классных чинов, которые до того времени регламентировались по-разному в зависимости от закона того или иного субъекта Российской Федерации.

---

<sup>72</sup> Закон Самарской области от 6 июня 2008 года № 55-ГД «О квалификационных разрядах муниципальных служащих в Самарской области» // Волжская коммуна. 2008. 10 июня. № 123(26166).

<sup>73</sup> Закон Самарской области от 6 мая 2009 года № 58-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О квалификационных разрядах муниципальных служащих в Самарской области» и в Закон Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2009. 13 мая. № 163(26622).

<sup>74</sup> Муравченко В.Б. Понятийно-категориальный аппарат института муниципальной службы / В.Б. Муравченко // Право и экономика. № 2. М.: Юстицинформ. 2012. С. 64-67.

В настоящее время частью 2 статьи 1 Закона Самарской области № 55-ГД для муниципальных служащих Самарской области предусматриваются разделенные на 1, 2 и 3 класс, следующие классные чины:

- 1) действительный муниципальный советник – замещающим должности муниципальной службы высшей группы;
- 2) муниципальный советник – замещающим должности муниципальной службы главной группы;
- 3) советник муниципальной службы – замещающим должности муниципальной службы ведущей группы;
- 4) референт муниципальной службы – замещающим должности муниципальной службы старшей группы;
- 5) секретарь муниципальной службы – замещающим должности муниципальной службы младшей группы.

При этом высшим классным чином муниципального служащего в Самарской области является действительный советник муниципальной службы 1 класса, а низшим – секретарь муниципальной службы 3 класса.

В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона Самарской области № 55-ГД классные чины муниципальным служащим в Самарской области, замещающим должности муниципальной службы на определенный срок полномочий, за исключением муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы категории «руководители», относящиеся к высшей группе должностей, и категории «помощники (советники)», назначение на которые осуществляется главой муниципального образования, присваиваются по результатам квалификационного экзамена, проводимого в соответствии с данным Законом.

### **Глава 3.**

#### **Правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации**

#### **3.1. Содержание правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации**

При осуществлении своих административно-властных полномочий муниципальный служащий в Российской Федерации исполняет обязанности в соответствии с замещаемой им должностью и занимаемым положением, который называется статусом. Главой 3 Федерального закона № 25-ФЗ определена структура правового статуса муниципального служащего, которая состоит из:

- 1) основных прав муниципального служащего;
- 2) основных обязанностей муниципального служащего;
- 3) ограничений, связанных с прохождением муниципальной службы;
- 4) запретами, связанными с прохождением муниципальной службы;
- 5) представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципального служащего, его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

В понятие правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации включены основные и базовые характеристики, нашедшие отражение в соответствующих нормативных правовых актах действующего законодательства и определяющие их место в иерархии муниципальной службы в Российской Федерации.

Правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации представляет собой совокупность норм, правил, стандартов и процедур поведения муниципального служащего в Российской Федерации, которые обуславливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными

законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами муниципальных образований, и характеризующееся прохождением муниципальной службы в Российской Федерации<sup>75</sup>. Правовой статус муниципального служащего выражает установленные и обеспеченные государством меры должного и возможного поведения лиц, которые исполняют должностные обязанности в области муниципальной службы. С изменением этих отношений меняется и сам правовой статус муниципального служащего<sup>76</sup>.

Параметрами правового статуса муниципального служащего являются: организационно-правовой статус должности муниципальной службы; права и обязанности муниципального служащего; правовые формы и методы реализации функций и полномочий; ограничения и запреты, связанные с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации; юридическая ответственность муниципального служащего; гарантии и компенсации, предоставляемые муниципальному служащему в связи с прохождением муниципальной службы; система денежного содержания.

При этом не стоит путать понятие и правовой статус муниципального служащего с понятием и правовым статусом должностного лица, которое значительно уже понятия «муниципальный служащий», так как не каждый муниципальный служащий в Российской Федерации является должностным лицом, при этом статус должностного лица значительно шире правового статуса муниципального служащего.

Депутаты представительных органов, члены иных выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований муниципальными служащими в соответствии с законодательством Российской Федерации не являются.

---

<sup>75</sup> Муниципальная реформа в Российской Федерации. Правовое и экономическое исследование: [монография] / [авт.: Л.В. Андриченко и др.]; под общ. ред. Т.Я. Хабриевой; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо. 2010.

<sup>76</sup> Лагун И.В. Реализация конституционного принципа равенства граждан Российской Федерации на муниципальной службе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2008. С. 18.

Отличием в прохождении муниципальной службы в Российской Федерации от государственной службы является и тот факт, что с муниципальным служащим заключается трудовой договор, тогда как с гражданским служащим – служебный контракт. При этом трудовой контракт предусмотрен только лишь для главы местной администрации, который также в соответствии с законодательством имеет статус муниципального служащего. Также должностные обязанности и права муниципального служащего регламентируются должностной инструкцией, а не должностным регламентом, как в отношении государственных служащих Российской Федерации<sup>77</sup>. В то же время законодательством о муниципальной службе ни коим образом не регулируется ни материальная ответственность муниципальных служащих, ни охрана их труда, ни гарантии для работников с семейными обязанностями и беременных женщин, ни работников, которые совмещают работу с обучением.

### **3.2. Основные права и обязанности муниципального служащего в Российской Федерации**

Права муниципального служащего обозначены Конституцией Российской Федерации, которая закрепляет права и свободы человека и гражданина. Данные положения Конституции Российской Федерации изложены в соответствии с учетом международных правовых актов, к которым относятся: Всеобщая декларация прав человека<sup>78</sup>, Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>79</sup>, Конвенция Содружества

---

<sup>77</sup> Шайхатдинов В.Ш. О срочных трудовых договорах на муниципальной службе / В.Ш. Шайхатдинов // Российский юридический журнал. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА. 2013. № 5(92). С. 160-163.

<sup>78</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года) // Российская газета. 1995. 5 апреля. № 67.

<sup>79</sup> Международный Пакт от 16 декабря 1966 года «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

Независимых Государств о правах и основных свободах человека<sup>80</sup>. В указанных международных правовых актах закреплены основные права и обязанности человека и гражданина, распространяющиеся в полной мере и на муниципальных служащих в Российской Федерации. В связи с тем, что муниципальный служащий также является и наемным работником, в связи с чем на него также распространяются и права, предусмотренные статьей 21 Трудового кодекса Российской Федерации.

В связи с чем основные права муниципального служащего можно разделить на две группы:

1 группа – права лиц, замещающих муниципальные должности муниципальной службы, связанные с их профессиональной деятельностью;

2 группа – права, сопутствующие правовому статусу муниципального служащего.

На муниципальную службу вправе поступать граждане Российской Федерации. Российское гражданство приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом<sup>81</sup>. В соответствии со статьей 6 Конституции Российской Федерации каждый отдельный гражданин Российской Федерации обладает на всей территории России всеми правами и свободами и несет равные с другими гражданами Российской Федерации обязанности.

Также на муниципальную службу вправе поступать граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства, так как в соответствии со статьей 62 Конституции Российской Федерации российский гражданин может иметь гражданство иностранного государства.

Однако пунктом 6 части 1 статьи 13 Федерального закона № 25-ФЗ содержится ограничение в поступлении на муниципальную службу, которое состоит в том, что на муниципальную службу вправе поступать граждане

---

<sup>80</sup> Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26 мая 1995 года) // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.

<sup>81</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 1.05.2016) // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в связи с чем иностранный гражданин также имеет право прохождения муниципальной службы в Российской Федерации<sup>82</sup>.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона № 25-ФЗ к основным правам муниципального служащего в Российской Федерации относятся:

1) право на ознакомление с документами, которые устанавливают права и обязанности муниципального служащего по замещаемой им должности, критериями оценки качества исполнения его должностных обязанностей, а также условиями его продвижения по службе;

2) право на обеспечение организационно-техническими условиями, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей муниципального служащего;

3) право на оплату труда и другие выплаты, производимые в соответствии с трудовым законодательством и законодательством о муниципальной службе, а также трудовым договором (контрактом);

4) право на отдых, который обеспечивается установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, ежегодного оплачиваемого отпуска;

5) право на информацию и материалы, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей муниципального служащего, получаемые в установленном порядке, в том числе на внесение предложений по совершенствованию деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

6) право на участие в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы по своей инициативе;

---

<sup>82</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 31.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

7) право на получение дополнительного профессионального образования в соответствии с муниципальным правовым актом муниципального образования за счет средств местного бюджета;

8) право на защиту своих персональных данных;

9) право на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, в том числе до внесения в его личное дело отзывов о его профессиональной деятельности и других документов, а также на приобщение к его личному делу его письменных объяснений;

10) право на объединение, в том числе право на создание профессиональных союзов, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

11) право на рассмотрение в соответствии с трудовым законодательством индивидуальных трудовых споров, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, в том числе посредством обжалования их нарушение в суде;

12) право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Муниципальный служащий Российской Федерации имеет право с предварительного письменного уведомления представителя нанимателя (работодателя) заниматься иной оплачиваемой работой, при условии, что эта работа не влечет за собой конфликта интересов. Данное право не распространяется на муниципальных служащих, замещающих должность главы местной администрации по контракту<sup>83</sup>.

На муниципальных служащих, как и на всех граждан Российской Федерации, распространяются общегражданские обязанности, которые установлены статьями 57-59 Конституции Российской Федерации, а также и другие обязанности, утвержденные должностной инструкцией, которая является важным обобщающим нормативным актом, который определяет

---

<sup>83</sup> Изолитов А.С. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и противодействие коррупции: монография под общ. ред.: А.Ю. Шумилова (Вступ. ст.). М.: Издат. дом Шумиловой И.И. 2013.



социально-правовой статус гражданина, приступившего к исполнению своих должностных обязанностей при прохождении муниципальной службы, регламентирует права, обязанности и ответственность конкретного муниципального служащего. От соблюдения муниципальным служащим своей должностной инструкции зависит достижение высокого качества его управленческой деятельности.

Указанные в должностной инструкции должностные обязанности муниципального служащего установлены для реализации органом местного самоуправления муниципального образования своих задач и функций, в связи с чем при недобросовестном исполнении муниципальным служащим своих должностных обязанностей, его действия в зависимости от тяжести правонарушения и его последствий могут квалифицироваться как дисциплинарный проступок, административное правонарушение, либо уголовное преступление.

В соответствии со статьей 27 Федерального закона № 25-ФЗ за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей представитель нанимателя (работодатель) вправе применить к муниципальному служащему дисциплинарное взыскание.

Статьей 12 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальному служащему в Российской Федерации очерчен основной круг его обязанностей, а именно:

- 1) соблюдение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устава и иных муниципальных правовых актов муниципального образования, а также обеспечение их соблюдения;

- 2) исполнение своих должностных обязанностей, установленных должностной инструкцией;

3) при исполнении должностных обязанностей муниципального служащего соблюдение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношений к религии и других обстоятельств, а также прав и законных интересов организаций;

4) соблюдение установленных в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования правил внутреннего трудового распорядка, должностной инструкции, порядка работы со служебной информацией;

5) поддержание уровня квалификации, которая необходима для надлежащего исполнения должностных обязанностей муниципального служащего;

6) не разглашение сведений, которые составляют государственную и иную охраняемую действующим федеральным законодательством тайну, сведений, которые стали известны муниципальному служащему в связи с исполнением им своих должностных обязанностей, в том числе сведений, которые касаются частной жизни и здоровья граждан или затрагивают их честь и достоинство;

7) бережное отношение к государственному и муниципальному имуществу, в том числе предоставленное муниципальному служащему для исполнения своих должностных обязанностей;

8) в установленном законодательством Российской Федерации предоставлении муниципальным служащим сведений о себе и членах своей семьи;

9) в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства иностранного государства сообщение представителю нанимателя (работодателя) о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства соответственно;

10) соблюдение ограничений, выполнение обязательств, не нарушение запретов, установленных Федеральным законом № 25-ФЗ, а также другими федеральными законами;

11) уведомление в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей муниципального служащего, способной привести к конфликту интересов, и принятие мер по предотвращению подобного конфликта.

Муниципальный служащий в Российской Федерации не имеет право исполнять неправомерное поручение, которое было ему дано. В случае получения поручения от соответствующего руководителя, которое по мнению муниципального служащего является неправомерным, он обязан давшему ему поручение руководителю в письменной форме обоснование неправомерности этого поручения с указанием положений действующего законодательства, которые, возможно, будут нарушены при его исполнении. Если руководитель в письменной форме подтвердит данное поручение, муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения, в противном случае и муниципальный служащий, и руководитель, который дал неправомерное поручение, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С 1 января 2017 года в соответствии со статьей 7.4 Закона Самарской области № 96-ГД граждане, претендующие на замещение муниципальной должности в Самарской области, а также муниципальные служащие обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», т.е. адреса сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых они размещали общедоступную информацию, а также данные, которые позволяют их идентифицировать:

1) граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы в Самарской области, – при поступлении на службу за 3 календарных

года, предшествующих году поступления на муниципальную службу в Самарской области;

2) муниципальные служащие в Самарской области – ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, за календарный год, предшествующий году представления указанной информации, за исключением случаев размещения общедоступной информации в рамках исполнения должностных обязанностей муниципального служащего в Самарской области.

### **3.3. Ограничения и запреты, связанные с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации**

Под ограничениями, которые связаны с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации, понимаются установленные Конституцией Российской Федерации, а также другими нормативными правовыми актам действующего законодательства правила и условия, которые ставят муниципального служащего России в определенные юридические рамки, выходение за которые запрещено законодательством. Эти ограничения обусловлены особым правовым статусом муниципального служащего в Российской Федерации и предназначаются для обеспечения эффективности его служебной деятельности, а также устройство препятствий для возможности злоупотребления муниципальным служащим своими полномочиями, соблюдения им прав и свобод граждан, создание условий для независимого исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей.

Все ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации, изложены в статье 13 Федерально закона № 25-ФЗ. Данные ограничения касаются не только муниципальных служащих уже проходящих муниципальную службу, но и граждан, претендующих на

замещение должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципальных образований<sup>84</sup>. Подробно о данных ограничениях было изложено в параграфе 2.2 главы 2.

В дополнение к этому остается только добавить то, что гражданин не может быть назначен на должность главы местной администрации по контракту, а муниципальный служащий также не может замещать эту должность в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования<sup>85</sup>.

По своему смыслу запреты, связанные с прохождением муниципальной службы, близки к правоограничениям муниципального служащего, но при этом обладают и своей собственной спецификой. В первом случае действия и поведение муниципального служащего ограничивается, а во втором – запрещается. Запреты, связанные с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации, являются нормами обусловленными и установленными действующим законодательством, которые в однозначном порядке запрещают муниципальному служащему совершать те или иные действия как на муниципальной службе, так и за ее пределами. Эти запреты обусловлены правовым статусом муниципального служащего в Российской Федерации.

В статье 14 Федерального закона № 25-ФЗ законодатель установил следующие запреты, связанные с прохождением муниципальной службы:

1) запрет на замещение муниципальным служащим должности муниципальной службы в случае:

---

<sup>84</sup> Пономарев А.А. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции при прохождении государственной и муниципальной службы, а также замещении государственных должностей субъектов Российской Федерации и муниципальных должностей / А.А. Пономарев // Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей. Вып. 26. М.: Моск. гуманит. ун-т. 2013. С.57-65.

<sup>85</sup> Чершинцева Е.А. Основные положения и характеристики муниципальной службы Российской Федерации в контексте особенностей правового статуса муниципального служащего / Е.А. Чершинцева // Право и государство: теория и практика. № 2(98). М.: Право и государство пресс. 2013. С. 71.

а) его избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

б) избрания или назначения на муниципальную должность;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

2) запрет муниципальному служащему на занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

3) запрет муниципальному служащему быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

4) запрет на получение муниципальным служащим в связи со своим должностным положением или в связи с исполнением своих должностных обязанностей вознаграждений от физических и юридических лиц (подарков,

денежного вознаграждения, ссуд, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов и иных вознаграждений);

5) запрет муниципальному служащему на выезд в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями<sup>86</sup>;

6) запрет на использование муниципальным служащим в целях, не связанных с исполнением его должностных обязанностей, средств материально-технического, финансового и иного обеспечения, другого муниципального имущества;

7) запрет на разглашение и использование муниципальным служащим в целях, не связанных с муниципальной службой, сведений, которые в соответствии с федеральными законами отнесены к сведениям конфиденциального характера, или служебной информации, ставшей ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

8) запрет муниципальному служащему на публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

9) запрет муниципальному служащему принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других

---

<sup>86</sup> Сурманидзе И.Н. Коррупционные схемы и преступления на государственной и муниципальной службе / И.Н. Сурманидзе // Проблемы государства и права. № 3(8). Киров: Аверс. 2013. С. 3-7.

общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

10) запрет муниципальному служащему на использование преимущества своего должностного положения при предвыборной агитации, а также при агитации по вопросам референдума;

11) запрет муниципальному служащему на использование своего должностного положения в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публичного выражения своего отношения к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

12) запрет на создание муниципальным служащим в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структур политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или на способствование созданию указанных структур;

13) запрет муниципальному служащему на прекращение исполнения своих должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

14) запрет на вхождение муниципального служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

15) запрет на занятие муниципальным служащим без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным



договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации<sup>87</sup>.

Муниципальный служащий, который замещает должность главы администрации муниципального образования по контракту, не имеет права заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельностью. При этом эта деятельность не может быть профинансирована исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами России или законодательством Российской Федерации. Этот муниципальный служащий также не имеет права входить в состав органов управления, наблюдательных и попечительских советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций в том числе их структурных подразделений, ведущих свою деятельность на территории Российской Федерации, если это не предусматривается международным договором России или законодательством Российской Федерации.

После увольнения с муниципальной службы гражданин не имеет права разглашать либо использовать в интересах физических лиц или организаций сведения конфиденциального характера, а также служебную информацию, которые стали ему известны в ходе исполнения им своих должностных обязанностей. Гражданин, замещавший должность муниципальной службы, которая включена в перечень должностей муниципальной службы, установленный законодательством Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с муниципальной службы не имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в этой организации отдельные функции административного управления, если эти функции данной организации являлись должностными обязанностями

---

<sup>87</sup> Зайцев М.С. Об унификации системы запретов и ограничений для государственной и муниципальной службы / М.С. Зайцев // Вестник Волгоградской академии МВД России. № 4(27). Волгоград: Изд-во Волгогр. акад. МВД России. 2013. С. 29-33.

этого муниципального служащего, если не получено соответствующее согласие комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, выдаваемое в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

### **3.4. Представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципального служащего, его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей**

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона № 25-ФЗ, а также пунктами 3 и 4 части 1 статьи 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», муниципальный служащий Российской Федерации, а также гражданин, поступающий на муниципальную службу предоставляет представителю нанимателя (работодателю) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не только своих, но и супруги (супруга) и всех несовершеннолетних детей. При этом муниципальный служащий предоставляет эти сведения ежегодно не позднее 30 апреля. При этом перечень муниципальных должностей должен быть утвержден муниципальным нормативным правовым актом муниципального образования<sup>88</sup>.

К таким муниципальным должностям относятся должности, в функции которых входит управление и распоряжение муниципальным имуществом; осуществление контрольных и надзорных мероприятий; хранение и распределение материально-технических ресурсов; представление интересов органов местного самоуправления муниципального образования в судебных,

---

<sup>88</sup> Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2014.

правоохранительных и контрольных органах; подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий за счет средств бюджета муниципального образования; подготовка и выдача разрешений, ордеров; подготовка и размещение заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд. Муниципальные служащие, занимающие указанные должности, также в обязательном порядке предоставляют сведения о своих расходах, контроль за которыми ведется в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>89</sup>. Норма о предоставлении муниципальным служащим в российской Федерации сведений о своих расходах была введена сравнительно недавно, в 2012 году, Федеральным законом № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>90</sup>.

### **3.5. Гарантии и система защиты муниципальных служащих в Российской Федерации**

Под гарантиям понимаются средства, условия и способы, обеспечивающие осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений<sup>91</sup>. В соответствии с исполняемыми

---

<sup>89</sup> Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 3.11.2015) // СЗ РФ. 2012. № 50 (Часть 4). Ст. 6953.

<sup>90</sup> Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 22.12.2014) // СЗ РФ. 2012. № 50 (Часть 4). Ст. 6954.

<sup>91</sup> Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5071.

муниципальным служащим должностными обязанностями, предоставляемые ему гарантии делятся на две группы:

1) гарантии, непосредственно связанные с исполнением должностных обязанностей:

а) условия работы, которые обеспечивают исполнение муниципальным служащим обязанностей, предусмотренных его должностной инструкцией,

б) право получение денежного содержания муниципального служащего своевременно и в полном объеме,

в) отдых, который обеспечивается установлением нормальной продолжительности служебного (рабочего) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска,

г) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего,

д) защита муниципального служащего и членов его семьи от угроз, насилия и других неправомерных действий;

2) гарантии, являющиеся производными от служебных отношений:

а) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, которое также осуществляется и после выхода его на пенсию,

б) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, в том числе и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, которая наступила в результате исполнения им своих служебных обязанностей.

Также на муниципального служащего распространяются и гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией органа местного самоуправления муниципального образования или сокращения его численности и штата.

В зависимости от содержания гарантий, они распределяются на юридические, как защита от насилия и угроз; экономические – право на

получение денежного содержания; и социальные – медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи<sup>92</sup>.

В зависимости от нормативной закреплённости – на основные, которые гарантируются федеральным законодательством, и дополнительные, которые могут быть предусмотрены законодательством субъектов Российской Федерации или муниципальными правовыми актами муниципальных образований.

Для муниципальных служащих, которые допущены на постоянной основе к государственной тайне, также устанавливаются дополнительные гарантии, состоящие из: процентной надбавки к должностному окладу муниципального служащего в зависимости от имеющегося у него степени допуска; преимущественное право при прочих равных условиях на оставление на работе при проведении органами местного самоуправления организационных и (или) иных штатных мероприятий.

В области пенсионного обеспечения на муниципального служащего Российской Федерации в полном объеме распространяются и права государственного служащего, которые установлены федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации<sup>93</sup>.

### **3.6. Юридическая ответственность муниципальных служащих в Российской Федерации**

В механизме правового регулирования нормы юридической ответственности участников общественных отношений, которыми являются муниципальные служащие, играют важную роль. Эти нормы создают

---

<sup>92</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158.

<sup>93</sup> Макеев Н. Надзор за соблюдением федерального законодательства при установлении денежного содержания, доплат к пенсии и иных гарантий лицам, замещающим государственные, муниципальные должности и должности государственной и муниципальной службы / Н. Макеев // М.: Законность. 2012. № 1. С. 7-11.

правовой режим, при котором субъекты реализуют свои права в рамках дозволенного поведения и выполняют обязанности в соответствии с предписаниями действующего законодательства.

Действующим законодательством о муниципальной службе регламентируются организационно-правовые отношения, которые связаны с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации, включающие в себя ответственность муниципального служащего, непосредственно затрагивающие его правовой статус. К видам юридической ответственности муниципальных служащих относятся следующие виды ответственности: уголовная, гражданская, административная и дисциплинарная<sup>94</sup>.

Принцип юридической ответственности муниципальных служащих Российской Федерации за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей является фундаментальной установкой функционирования муниципальной службы, т.е. ответственность муниципальных служащих за подготавливаемые и принимаемые ими решения. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципального образования и муниципальные служащие, проходящие службу в этих органах местного самоуправления, в соответствии с действующим законодательством несут ответственность перед населением этого муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Согласно части 1 статьи 27 Федерального закона № 25-ФЗ за совершение дисциплинарного проступка<sup>95</sup> представитель нанимателя (работодатель) вправе применить к муниципальному служащему дисциплинарное взыскание. Также муниципальный служащий может быть

---

<sup>94</sup> Феркалюк Ю.И. Уголовная ответственность должностных лиц за специальные коррупционные преступления против интересов службы в органах местного самоуправления (на примере муниципальных служащих). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2011.

<sup>95</sup> Якимов О.Ю. Проблемы борьбы с коррупцией на государственной и муниципальной службе / О.Ю. Якимов // Проблемы российского законодательства: история и современность: материалы Международной научно-практической конференции, Тольятти, 21-22 февраля 2012 года. Самара: Самар. гуманит. акад. 2012. С. 131-136.

временно отстранен на срок до 1 месяца от исполнения своих должностных обязанностей до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, при этом на этот период за муниципальным служащим сохраняется его денежное содержание. Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий устанавливается законодательством, регулирующим трудовые отношения. Самым последним средством дисциплинарного воздействия на муниципального служащего, который совершил дисциплинарный проступок – это его увольнение по основаниям, определенным пунктами 5-10 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 238 Трудового кодекса Российской Федерации муниципальный служащий наряду с любым другим работником обязан возместить представителю нанимателя (работодателю) ему действительный ущерб, причиненный напрямую. Так же полная материальная ответственность муниципального служащего состоит в том, что он обязан возместить представителю нанимателя (работодателю) прямо действительный ущерб в полном размере в порядке и случаях, которые предусмотрены статьей 243 Трудового кодекса Российской Федерации.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей, если имеются признаки соответствующего правонарушения, может повлечь за собой наступление не только дисциплинарной и (или) гражданско-правовой ответственности, но и административной или уголовной.

При этом необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с частью 1 статьи 42 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>96</sup> причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа или распоряжение, преступлением не является. В этой статье также указывается, что уголовную ответственность за причинение такого вреда несет лицо, которое отдало

---

<sup>96</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

неправомерный приказ или распоряжение. В соответствии с частью 2 указанной статьи муниципальный служащий, совершивший умышленное преступление во исполнение заведомо противоречащих закону приказа или распоряжения, несет уголовную ответственность на общих основаниях. С другой стороны, неисполнение таковых приказа или распоряжения уголовную ответственность исключает.

Противодействие коррупции – является одним из вопросов жизнедеятельности любого государства. Если принять коррупцию как явление системное, то государству необходимо создавать и претворять в жизнь меры, направленные на ее противодействие.

Принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», установившего принципы и методы борьбы с коррупцией, положило начало борьбы с коррупцией в современной России. Данный федеральный закон положил начало изданию большого количества подзаконных актов, направленных на борьбу с коррупцией: был образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, разработаны и утверждены Национальные планы по противодействию коррупции и т.д.

Немаловажное значение в противодействии коррупции имеют конкретные меры, позволяющие уменьшить ее проявление в обществе и государстве, найти и призвать к юридической ответственности лиц, причастных в коррупции. Эффективной мерой стала обязательная ежегодная отчетность должностных лиц и депутатов, государственных и муниципальных служащих о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Такие декларации данных лиц (а также их супругов и несовершеннолетних детей) находятся в открытом доступе в сети Интернет, освещаются в СМИ, проверяются надзорными и контрольными органами.

В пункте 1 статьи 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дано следующее определение



коррупции – это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение вышеуказанных действий от имени или в интересах юридического лица.

Решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года (протокол № 21) был утвержден Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, на котором базируются кодексы этики и служебного поведения муниципальных служащих в органах местного самоуправления. В соответствии с Указами Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы»<sup>97</sup>, от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»<sup>98</sup>, требованиями федеральных нормативных актов, законодательства Самарской области на территории Самарской области проходят мероприятия в сфере противодействия коррупции. Также в Самарской области разработана и действует государственная программа «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014-2018 годы»<sup>99</sup>.

Муниципальные служащие за совершение коррупционных правонарушений могут нести уголовную, административную и

---

<sup>97</sup> Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы» (ред. от 15.07.2015) // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

<sup>98</sup> Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2015. № 29 (Часть II). Ст. 4477.

<sup>99</sup> Постановление Правительства Самарской области от 27 ноября 2013 года № 673 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014-2018 годы» (ред. от 10.06.2016) // Волжская коммуна. 2013. 28 ноября. № 391(28807).

дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

К коррупционным преступлениям, за совершение которых предусмотрена уголовная ответственность, относятся, например, регистрация заведомо незаконных сделок с недвижимым имуществом, умышленное искажение сведений государственного кадастра недвижимости и (или) Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а равно занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения (статья 170 Уголовного кодекса Российской Федерации); использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (статья 285 Уголовного кодекса Российской Федерации); расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, сметой доходов, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере (статья 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации); умышленное внесение должностным лицом в один из единых государственных реестров, предусмотренных законодательством Российской Федерации, заведомо недостоверных сведений, а равно умышленное уничтожение или подлог документов, на основании которых были внесены запись или изменение в указанные единые государственные реестры, если обязательное хранение этих документов предусмотрено законодательством Российской Федерации (статья 285.3 Уголовного кодекса

Российской Федерации); совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (статья 286 Уголовного кодекса Российской Федерации); присвоение муниципальным служащим, не являющимся должностным лицом, полномочий должностного лица и совершение им в связи с этим действий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций (статья 288 Уголовного кодекса Российской Федерации); учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организации лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или покровительством в иной форме (статья 289 Уголовного кодекса Российской Федерации); получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействия в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействия) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействиям), а равно за общее покровительство или попустительство по службе (статья 290 Уголовного кодекса Российской Федерации); дача взятки должностному лицу лично или через посредника (статья 291 Уголовного кодекса Российской Федерации); посредничество во взяточничестве, то есть непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо иное способствованию взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и дачи взятки в значительном размере (статья 291.1 Уголовного кодекса Российской Федерации); служебный подлог, то есть внесение должностным лицом, а

также муниципальным служащим, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности (при отсутствии признаков преступления, предусмотренных частью первой статьи 292.1 Уголовного кодекса Российской Федерации) (статья 292 Уголовного кодекса Российской Федерации) и др.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрены наказания за коррупционные проступки муниципальных служащих<sup>100</sup>.

Административная ответственность предусмотрена за нарушение должностным лицом сроков размещения в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд информации и документов, размещение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, при проведении конкурса, аукциона (статья 7.30 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации); нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении средств бюджетной системы Российской Федерации и оплате денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным решением о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, или в направлении средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого

---

<sup>100</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 5.12.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

деяния (статья 15.14 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации); самоуправство, то есть самовольное, вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку осуществление своего действительного или предполагаемого права, не причинившее существенного вреда гражданам или юридическим лицам, за исключением случаев, предусмотренных статьей 14.9.1. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (статья 19.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации); незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом действия (бездействие), связанного с занимаемым им служебным положением (статья 19.28 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации); нарушение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо выполнение работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (статья 19.29 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации) и др.

Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ предусмотрена дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения в сфере прохождения на муниципальной службе.

За несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия

коррупции Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»<sup>101</sup>, Федеральным № 25-ФЗ и другими федеральными законами, налагаются следующие взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии.

Согласно части 2 статьи 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, установленных статьями 14.1 и 15 указанного Федерального закона, а именно за:

1) непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов;

2) непринятие муниципальным служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему муниципальному служащему личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов;

3) непредставление муниципальным служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних

---

<sup>101</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

детей в случае, если представление таких сведений обязательно, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

По данным департамента по вопросам правопорядка и противодействия коррупции Самарской области в 2015 году фактическая численность служащих, замещающих должности муниципальной службы снизилась на 302 человека (с 6984 сотрудников в 2014 году и 6682 сотрудника в 2015 году). При этом, в 2015 году на 19,1 процента (с 94,4 процента в 2014 году до 75,3 процента в 2015 году) снизился удельный вес должностей с высоким риском коррупционных проявлений на муниципальной службе.

Сведения о своих доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей за 2015 год подали 5189 муниципальных служащих (6598 муниципальных служащих – в 2014 году). Работниками подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений в сфере муниципальной службы был проведен ряд проверок по предоставлению указанных сведений, в результате которых было выявлено, что в 2015 году 75 муниципальных служащих Самарской области (67 служащих в 2014 году) представили неверную или неполную информацию. Между тем, практически во всех органах местного самоуправления были выявлены факты представления недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. По сравнению с 2014 годом число таких случаев в органах местного самоуправления муниципальных образований Самарской области возросло на 12 процентов.

В 2014 и 2015 годах в отношении 88 и 127 муниципальных служащих соответственно были проведены проверки предоставления сведений о расходах. Фактов непредставления сведений о расходах не выявлено.

За 2015 год судами Самарской области в отношении 5 должностных лиц органов местного самоуправления муниципальных образований

Самарской области (в 2014 году – 13 должностных лиц) рассмотрены уголовные дела о преступлениях коррупционной направленности. Ни в 2014 году, ни в 2015 году по делам указанной категории оправдательные приговоры не выносились.

Указанная статистика показывает хотя и показывает снижение коррупции среди муниципальных служащих органов местного самоуправления Самарской области, но не смотря на это, коррупция все еще существует.

Необходимо также отметить, что юридическая ответственность муниципальных служащих выступает важным элементом их правового статуса, гарантией качественной работы и добросовестного осуществления своих полномочий<sup>102</sup>. Значение данной ответственности заключается в сохранении конституционного строя, основных прав и свобод гражданина, в неукоснительном следовании муниципальных служащих предписаний действующего законодательства.

Правовое закрепление принципа ответственности направлено на то, чтобы ориентировать муниципальных служащих на укрепление служебной дисциплины, повышение качества принимаемых управленческих решений, законопослушное и добросовестное исполнение своих должностных обязанностей, повышение самостоятельности и творческой инициативы. В связи с чем, нарушение муниципальным служащим положений Типового кодекса этики и служебного поведения подлежит моральному осуждению на заседании создаваемой в каждом органе местного самоуправления комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, которая образуется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию

---

<sup>102</sup> Терехова Т.Г. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления // Молодой ученый. 2014. № 9(68). С. 381.



конфликта интересов»<sup>103</sup>, а в отдельных случаях, предусмотренных действующим законодательством, нарушение данного Типового положения влечет применение к муниципальному служащему меры юридической ответственности, описанные в данном параграфе. С другой стороны, следование муниципальному служащему положениям Типового кодекса учитывается при проведении его аттестации, при формировании кадрового резерва для продвижения по службе, а также наложении дисциплинарных взысканий<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (ред. от 22.12.2015) // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

<sup>104</sup> Кабашов С.Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления: проф. этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции: [учеб. пособие] / С.Ю. Кабашов; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Российской Федерации. М.: Дело. 2010.

## Заключение

Исторически сложившиеся предпосылки и условия формирования муниципальной службы свидетельствуют о кризисном характере ее развития в Российской Федерации на протяжении столетий. Возможность преодоления этого кризиса видится в совершенствовании правовых основ муниципальной службы в новой России.

Для современной России муниципальная служба является сравнительно новой формой службы. До перехода к организации органов местного самоуправления понятие «муниципальная служба» в законодательстве не использовалось, потому что служащие местных органов власти – местных Советов и исполнительных органов – являлись государственными служащими. Не было этого понятия и в первых законодательных актах Российской Федерации о местном самоуправлении. Муниципальная служба трактовалась как часть государственной службы. Государственный и муниципальный служащие рассматривались как одинаковые понятия. Получалось, что муниципальный служащий – это государственный служащий, осуществляющий свою служебную деятельность в органах местного самоуправления. Этим нарушался принцип независимости местного самоуправления от государства, его самостоятельности и просматривалось вмешательство государства в дела местного самоуправления.

На сегодняшний день действующее законодательство под муниципальной службой понимает профессиональную деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению полномочий этих органов.

Функционирование муниципальной службы в Российской Федерации есть ничто иное, как служебная деятельность муниципальных служащих. Принципы функционирования муниципальной службы представляют собой основные начала, руководящие идеи и требования, лежащие в основе

служебной деятельности муниципальных служащих. К таким принципам относятся: принцип верховенства Конституции Российской Федерации и ее законодательства; самостоятельность органов местного самоуправления муниципальных образований в пределах их полномочий; профессионализм и компетентность муниципальных служащих.

Организация муниципальной службы в Российской Федерации базируется на равноправной доступности граждан к муниципальной службе, основанной на их способностях и профессиональной подготовке; на единстве основных требований, предъявляемых к муниципальной службе; на внепартийности муниципальной службы.

Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств бюджета муниципального образования. Муниципальный служащий осуществляет свою служебную деятельность в системе органов местного самоуправления, создаваемых для решения вопросов местного значения конкретного муниципального образования. Деятельность такого служащего всецело определяется потребностями местных сообществ, вследствие чего муниципальный служащий действует по их поручению.

На сегодняшний день в Российском законодательстве не содержится определение правового статуса муниципального служащего. Анализ и обобщение проблем законодательного регулирования правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации и ее субъектах позволяют сделать выводы, что действующие законодательные акты регламентируют лишь отдельные элементы правового статуса муниципальных служащих – права, обязанности, ограничения, принципы ответственности и гарантии осуществления деятельности. Центром

правового статуса муниципального служащего являются его права и обязанности, которые закреплены уставом муниципального образования. Как показывает практика законодательство субъектов Российской Федерации единообразно определяет комплекс основных обязанностей муниципальных служащих. С обязанностями муниципального служащего неразрывно связаны права, регулирование которых осуществляется по аналогии с обязанностями.

Рассматривая теоретические аспекты муниципальной службы в Российской Федерации, они показали, что практика исполнения должностных обязанностей муниципальных служащих должна основываться на положительных принципах муниципального управления. В этом случае многозначительно повышается роль правового института, с помощью которого реализуются функции муниципальной власти, – муниципальной службы. Эффективная и успешная деятельность органов местного самоуправления муниципального образования возможна только благодаря высокопрофессиональной деятельности муниципальных служащих, которые обладают необходимыми профессиональными и моральными качествами, позволяющими добросовестно, с полной отдачей реализовывать публично-властные функции органов местного самоуправления.

В последние годы российское правовое практическое применение, также, как и международный опыт, убеждают в том, что одного лишь нормативного закрепления прав муниципального служащего недостаточно. Отсутствие должного правового обеспечения механизма практического осуществления прав муниципального служащего негативно влияет на устойчивость правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации, что, со своей стороны не только ослабляет правовой статус муниципального служащего, но и влечет за собой негативные последствия в его служебной дееспособности. Таким образом, преодолеть данные правовые упущения возможно только лишь с помощью разработки и внедрения

правовых механизмов в реализации материальных установлений прав муниципального служащего.

Продолжая действия по укреплению правового статуса муниципальных служащих, улучшая соответствующий уровень их социальной защиты, государство и муниципальное образование решают важнейшую задачу по укреплению доверия общества как к государству в целом, так и к властным структурам на уровне местного самоуправления. Достойно оплачиваемые, высокомотивированные и высококвалифицированные муниципальные служащие и есть тот необходимый инструмент муниципального образования для решения вопросов местного значения. Их правомерная и социально направленная муниципальная деятельность получает легитимную оценку населения, что является чрезвычайно важным в условиях перехода к рыночным отношениям, для решения жизненно важных и насущных проблем жителей конкретного муниципального образования.

В то же самое время, при формулировании перечня гарантий муниципальных служащих в Российской Федерации, указанных в статье 23 Федерального закона № 25-ФЗ, законодатель проявил непоследовательность, включив в этот перечень социальные гарантии из различных областей права, никоим образом их не разграничивая, при этом некоторые из социальных гарантий муниципального служащего носят только лишь декларативный характер. Например, на сегодняшний день нет специального законодательного акта, который бы регламентировал обязательное медицинское страхование и медицинское обслуживание ни для государственных, ни для муниципальных служащих, хотя данная социальная гарантия закреплена в Федеральном законе № 25-ФЗ. Правовую основу медицинского обслуживания граждан Российской Федерации, коими также являются и муниципальные служащие, составляет Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в

Российской Федерации»<sup>105</sup>. И хотя в Федеральном законе № 25-ФЗ и закреплена социальная гарантия на страхование жизни и здоровья муниципального служащего и членов его семьи, на практике же данный механизм не находит обязательного применения, так как представитель нанимателя (работодатель) нередко ссылается на нехватку средств в местном бюджете, что приводит к формальному закреплению социальной гарантии за муниципальным служащим, которое не имеет практической реализации.

Также следует отметить, что Федеральный закон № 25-ФЗ не устанавливает особенности привлечения муниципальных служащих к материальной ответственности; нет перечня особенных «служебных» дисциплинарных проступков, присущих только лишь муниципальной службе, при этом в своей природе дисциплинарная ответственность муниципальных служащих обладает определенными особенностями, при сравнении ее с общей дисциплинарной ответственностью работников вообще, однако данные особенности в своей совокупности являются незначительными.

В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ развитие муниципальной службы в Российской Федерации должно обеспечиваться программами развития муниципальной службы в соответствующих субъектах Российской Федерации и, принятых на основании программ субъектов Федерации, муниципальными программами развития муниципальной службы в конкретном муниципальном образовании соответствующего субъекта Российской Федерации. Эти программы должны финансироваться за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Федерации и бюджетов муниципальных образований соответственно<sup>106</sup>. Необходимость принятия и реализации указанных программ обусловлены современным состоянием муниципальной службы в Российской Федерации.

---

<sup>105</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 3.07.2016) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>106</sup> Кирьянов А.Ю. О некоторых вопросах реализации принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3. С. 36-40.

Это выражается в том, что в настоящее время механизмы назначения на вакантные должности муниципальной службы из кадрового резерва используются в недостаточной степени; ориентированное на результаты деятельности стимулирование применяется недостаточно эффективно; определенная закрытость муниципальной службы в Российской Федерации ведет к проявлениям коррупции и бюрократизма, что не может не влиять на имидж муниципальной службы в России и, в большей степени, на общественное мнение; в недостаточной степени отвечает потребностям современной муниципальной службы в Российской Федерации качество профессионального обучения, получаемого муниципальными служащими.

На сегодняшний день в развитии муниципальной службы в Российской Федерации можно выделить следующие основные проблемы:

- 1) низкий уровень развития системы работы с кадровым резервом муниципальных служащих;
- 2) наличие у работающих муниципальных служащих недостаточного уровня компетентности и профессионализма.

Решение данных проблем с помощью разработки и реализации государственных и муниципальных программ позволит повысить эффективность развития муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципальных образований.

В условиях действующей административной системы деятельность муниципального служащего как вид деятельности сама по себе является средством нравственного развития личности, формирования у него социально значимых нравственных идеалов и ценностных ориентаций. Структура органа местного самоуправления, правовой статус муниципального служащего, правовой режим привлечения к ответственности должны исключать возможность безнравственного, аморального поведения муниципального служащего. Возможность же безнравственного поведения возникает там, где, во-первых, к личности предъявляются реально невыполнимые требования, во-вторых, где эти требования игнорируют

реально действующие мотивы, и, в-третьих, где юридическая ответственность носит «позитивный характер», максимально гарантирует если и не полную безответственность муниципального служащего, то, по крайней мере, возможность ее минимизации, с учетом характера личных связей с непосредственными руководителями, представителями региональных и федеральных властей.

Именно поэтому в качестве необходимого условия для формирования нравственности, призванной помочь муниципальному служащему систематизировать моральные ценности и вывести их на уровень мировоззрения, необходимо закрепить чувство социальной ответственности муниципального служащего на уровне муниципального образования жестким режимом четкого механизма привлечения к юридической ответственности за нарушения действующего законодательства.



## Список использованных источников

### Нормативные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года) // Российская газета. 1995. 5 апреля. № 67.
2. Международный Пакт от 16 декабря 1966 года «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
3. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26 мая 1995 года) // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.
4. European Interoperability Framework (EIF) for European public services (European Commission; Bruxelles, le 16.12.2010; COM (2010) 744 final / пер. С англ. Е.Е.Подкопаевой.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 5.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 5.12.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
8. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ (ред. от 3.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
9. Закон СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 914.

10. Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (ред. от 3.12.2008) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 29. Ст. 1010.

11. Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (ред. от 26.11.1996) // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

12. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 21.07.2005) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

13. Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ред. от 25.07.2002) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

14. Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 1.05.2016) // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

15. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 31.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

16. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. 3.07.2016) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

17. Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 30.06.2016) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

18. Федеральный закон от 25 ноября 2008 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5514.

19. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 3.07.2016) // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

20. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 3.07.2016) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

21. Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 3.11.2015) // СЗ РФ. 2012. № 50 (Часть 4). Ст. 6953.

22. Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 22.12.2014) // СЗ РФ. 2012. № 50 (Часть 4). Ст. 6954.

23. Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

24. Федеральный закон от 2 мая 2015 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2625.

25. Городовое Положение, 1870 год // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Отд. 1. Т. 45. № 48498. С. 821-839.

26. Городовое Положение, 1887 год // Свод законов Российской Империи. Кн. 1. Т. 1. – С. 232-233.

27. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

28. Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

29. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (ред. от 22.12.2015) // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

30. Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы» (ред. от 15.07.2015) // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

31. Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2015. № 29 (Часть II). Ст. 4477.

32. Об организации местного самоуправления: Обращение Народного комиссариата внутренних дел ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 24 декабря 1917 года // СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158.

34. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года (протокол № 21) // Официальные документы в образовании. 2011. Декабрь. № 36.

35. Закон Самарской области от 30 декабря 2005 года № 254-ГД «О Реестре должностей муниципальной службы в Самарской области» (ред. от

11.01.2016) // Волжская коммуна. 2006. 6 января. № 1(25554); Волжская коммуна. 2006. 14 января. № 5(25558) (уточнение).

36. Закон Самарской области от 9 октября 2007 года № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» (ред. от 19.12.2016) // Волжская коммуна. 2007. 12 октября. № 190(25988).

37. Закон Самарской области от 9 октября 2007 года № 97-ГД «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области» (ред. от 7.02.2014) // Волжская коммуна. 2007. 13 октября. № 191(25989).

38. Закон Самарской области от 6 июня 2008 года № 55-ГД «О классных чинах муниципальных служащих в Самарской области» (ред. от 7.02.2014) // Волжская коммуна. 2008. 10 июня. № 123(26166).

39. Закон Самарской области от 6 мая 2009 года № 58-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О квалификационных разрядах муниципальных служащих в Самарской области» и в Закон Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2009. 13 мая. № 163(26622).

40. Закон Самарской области от 12 декабря 2016 года № 135-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2016. 12 декабря. № 330(29876).

41. Постановление Правительства Самарской области от 27 ноября 2013 года № 673 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014-2018 годы» (ред. от 10.06.2016) // Волжская коммуна. 2013. 28 ноября. № 391(28807).

42. Решение Думы городского округа Жигулевск от 28 февраля 2008 года № 231 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы» (ред. от 22.10.2013) // Жигулевский рабочий. 2008. 22 марта. № 32(8716).

43. Решение Думы городского округа Жигулевск от 26 июня 2008 года № 272 «Об утверждении Положения о проведении аттестации муниципальных служащих в органе местного самоуправления городского округа Жигулевск» (ред. от 7.08.2014) // Жигулевский рабочий. 2008. 12 июля. № 77(8761).

44. Решение Думы городского округа Жигулевск от 13 июля 2015 года № 664 «Об утверждении Реестра должностей муниципальной службы в городском округе Жигулевск» (ред. от 3.08.2015) // Жигулевский рабочий. 2015. 23 июля. № 77(9786).

### **Специальная литература**

45. Алешина Е.А. Правовое регулирование муниципальной службы в России на современном этапе / Е.А. Алешина, В.В. Корницкая // Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та. 2013. 87 с.

46. Артамонов Г.В. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о государственной и муниципальной службе / Г.В. Артамонов, Л.П. Буянова // Право и государство: теория и практика. № 5(89). М.: Право и государство. 2012. С. 26-29.

47. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. М. 1971. 280 с.

48. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. 2008. 816 с.

49. Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России // СПС КонсультантПлюс. 2007.

50. Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. Ижевск: «Удмуртский университет». Изд-во Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ». 2013. 286 с.

51. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М. 1984. 367 с.

52. Глушко Е.К., Краснов М.А., Овчинников И.И. Правовое регулирование публичной службы. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ТЕИС. 2011.

53. Головина А.А. Муниципальная служба Российской Федерации: учебно-методическое пособие / авт. – сост. А.А. Головина. Тамбов: Изд-во ИП Чеснокова А.В. 2010. 32 с.

54. Государственная и муниципальная служба: учебник для бакалавров / А.В. Кочетков, Г.А. Сульдина, Т.В. Халилова, Т.А. Занко; под общ. ред. Е.В. Охотского. М.: Издательство Юрайт. 2015. 556 с.

55. Градовский А.Д. Собр. соч. в 9 т. Т. 9. СПб. 1904. 793 с.

56. Григорьев В.А. К вопросу о местном самоуправлении. Модели / В.А.Григорьев // Приднестровье. 2009. 10 апреля. № 65.

57. Еремян В.В. Муниципальная история России: (От Киевской Руси до нач. XX в.): Учеб. пособие для вузов / В.В. Еремян // М.: Акад. Проект. 2003. 524 с.

58. Зайцев М.С. Об унификации системы запретов и ограничений для государственной и муниципальной службы / М.С. Зайцев // Вестник Волгоградской академии МВД России. № 4(27). Волгоград: Изд-во Волгогр. акад. МВД России. 2013. С. 29-33.

59. Захватава Ю. Местное самоуправление как ресурс развития страны // Российская Федерация сегодня. 2007. № 18. С. 18-22.

60. Изолитов А.С. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и противодействие коррупции: монография под общ. ред.: А.Ю. Шумилова (Вступ. ст.). М.: Издат. дом Шумиловой И.И. 2013. 120 с.

61. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут. 3-е изд., перераб. М.: Наука, РАН. 1995. 300 с.

62. История государственного управления России: Учебник / Отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов-на-Дону: Феникс. 2010. 608 с.

63. Кабашов С.Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления: проф. этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции: [учеб. пособие] / С.Ю. Кабашов; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Российской Федерации. М.: Дело. 2010. 215 с.

64. Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2014.

65. Кирьянов А.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. Сущность и понятие конфликта интересов / А.Ю. Кирьянов // Муницип. служба: правовые вопр. 2011. № 1. С. 8-11.

66. Кирьянов А.Ю. О некоторых вопросах реализации принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3. С. 36-40.

67. Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. С. 43.

68. Комов Г.Н., Шудра О.В., Южакова В.Н. Российская муниципальная служба // Теория и практика государственного управления. М. 2009. С. 26.

69. Кравец И.А. Два гаранта в Российском конституционализме и концепция сильного государства / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 4-7.

70. Лагун И.В. Реализация конституционного принципа равенства граждан Российской Федерации на муниципальной службе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2008. 26 с.

71. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. СПб. 1917. 516 с.

72. Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М. 1978.



73. Макеев Н. Надзор за соблюдением федерального законодательства при установлении денежного содержания, доплат к пенсии и иных гарантий лицам, замещающим государственные, муниципальные должности и должности государственной и муниципальной службы / Н. Макеев // М.: Законность. 2012. № 1. С. 7-11.

74. Малышева М.Н. Правовая природа и правовое положение муниципального служащего Российской Федерации / М.Н. Малышева // Административное и муниципальное право. № 5 (41). М.: Nota Bene. 2014. С. 48-52.

75. Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт: Сб. документов (1861-1917 годы) / Под общ. ред. А.Я. Сливы. М. 1998. 320 с.

76. Мокрый В.С. Развитие федерального законодательства о муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 2.

77. Муниципальная реформа в Российской Федерации. Правовое и экономическое исследование: [монография] / [авт.: Л.В. Андриченко и др.]; под общ. ред. Т.Я. Хабриевой; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо. 2010. 410 с.

78. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / С.А. Авакьян [и др.]; отв. ред. С.А. Авакьян; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, Юрид. фак. М.: Проспект. 2003.

79. Муниципальное право: учеб. для вузов / под ред. Ю.А. Дмитриева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо. 2005. 1200 с.

80. Муравченко В.Б. Понятийно-категориальный аппарат института муниципальной службы / В.Б. Муравченко // Право и экономика. № 2. М.: Юстицинформ. 2012. С. 64-67.

81. Немчинов А.А. Муниципальная служба: Справочное пособие / А.А. Немчинов, А.М. Володин. М. Издательство «Дело и сервис». 2002. 384 с.

82. Нечипоренко Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе (теория и практика): Дис. ... д-ра юрид. наук. М. 2005.

83. Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2006. № 2. С. 16.

84. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Изд-во «Азъ». 1992.

85. Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: ИНФРА-М. 2011. 320 с.

86. Поддубная О.С., Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации. М. 2006.

87. Положение об общинах вольного государства Бавария // Информация и факты Федеративной Республики Германия. Изд-во «Интер Национес». Изд. 4-е. 1997.

88. Пономарев А.А. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции при прохождении государственной и муниципальной службы, а также замещении государственных должностей субъектов Российской Федерации и муниципальных должностей / А.А. Пономарев // Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей. Вып. 26. М.: Моск. гуманитар. ун-т. 2013. С.57-65.

89. Право государственной и муниципальной службы: учебное пособие / под ред. А.В. Гусева, А.Н. Митина, В.Ш. Шайхатдинова. – Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная и юридическая академия». 2011. 384 с.

90. Правовое регулирование муниципальной службы в условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации: монография / Т.Э. Таллагов. М.: РУСАЙНС. 2015. 296 с.

91. Правовые основы муниципальной службы: учеб. пособие. / С.А. Дроздова; СИУ-филиал РАНХиГС. Новосибирск: Изд-во СибАГС. 2014. 150 с.

92. Решения судов по делам, связанным с увольнением муниципальных служащих: [сборник]. Обнинск: Ин-т муницип. упр. 2010. 80 с.

93. Сурманидзе И.Н. Коррупционные схемы и преступления на государственной и муниципальной службе / И.Н. Сурманидзе // Проблемы государства и права. № 3(8). Киров: Аверс. 2013. С. 3-7.

94. Терехова Т.Г. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления // Молодой ученый. 2014. № 9(68). С. 381.

95. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации (проблемы теории и практики). Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. / Фабричный С.Ю. М. 2005. 480 с.

96. Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Под. ред. К.Ф. Шермета, И.И. Овчинникова. М. 1998. 216 с.

97. Фадеев В.И. Муниципальное право России / В.И. Фадеев. М.: Юрист. 1994. 168 с.

98. Феркалюк Ю.И. Уголовная ответственность должностных лиц за специальные коррупционные преступления против интересов службы в органах местного самоуправления (на примере муниципальных служащих). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов. 2011. 26 с.

99. Цимбалист А.М. Регламентация труда государственных и муниципальных служащих: курс лекций: учеб. пособие для студентов и слушателей вузов по экон. специальностям / А.М. Цимбалист; под ред. А.И. Гретченко, М.Н. Кулапова. М.: КНОРУС. 2010. 212 с.

100. Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты:

автореф. дис. д.ю.н.: 12.00.14 / С.Е. Чаннов // Саратов. гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского. Саратов. 2010. 46 с.

101. Чершинцева Е.А. Основные положения и характеристики муниципальной службы Российской Федерации в контексте особенностей правового статуса муниципального служащего / Е.А. Чершинцева // Право и государство: теория и практика. № 2(98). М.: Право и государство пресс. 2013. С. 71-75.

102. Шайхатдинов В.Ш. О срочных трудовых договорах на муниципальной службе / В.Ш. Шайхатдинов // Российский юридический журнал. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА. 2013. № 5(92). С. 160-163.

103. Якимов О.Ю. Проблемы борьбы с коррупцией на государственной и муниципальной службе / О.Ю. Якимов // Проблемы российского законодательства: история и современность: материалы Международной научно-практической конференции, Тольятти, 21-22 февраля 2012 года. Самара: Самар. гуманит. акад. 2012. С. 131-136.