

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

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.03.01 «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Государственно-правовой»

(наименование профиля, специализации)

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему «Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации»

Студент(ка)

Д.И. Медведев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

А.Н. Станкин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой

к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

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

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

Тольятти, 2017

**Форма задания на выполнение выпускной квалификационной работы**  
**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ**  
**ФЕДЕРАЦИИ**

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

**Институт права**

(наименование института полностью)

**Кафедра «Конституционное и административное право»**

(наименование кафедры полностью)

УТВЕРЖДАЮ

Завкафедрой «Конституционное и  
административное право»

\_\_\_\_\_ А.А. Мусаткина

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

**ЗАДАНИЕ**

**на выполнение бакалаврской работы**

Студент Медведев Дмитрий Игоревич

1. Тема «Правовые основы муниципальной службы в РФ»
2. Срок сдачи студентом законченной выпускной квалификационной работы 15.05.2017
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017), Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016); Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации»
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов): Организационно-правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации; Нормативно-правовое регулирование института муниципальной службы; Правовой статус муниципального служащего и прохождение муниципальной службы
5. Ориентировочный перечень графического и иллюстративного материала: отсутствует
6. Консультанты по разделам: отсутствуют
7. Дата выдачи задания «7» ноября 2016 г.

Руководитель бакалаврской работы

_____	А.Н. Станкин
(подпись)	(И.О. Фамилия)
_____	Д.И. Медведев
(подпись)	(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

УТВЕРЖДАЮ

Завкафедрой «Конституционное и  
административное право»

А.А. Мусаткина

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН**  
**выполнения бакалаврской работы**

Студента Медведева Дмитрия Игоревича  
по теме «Правовые основы муниципальной службы в РФ»

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Выбор и обоснование темы ВКР	1.12.2016	4.12.2016	Выполнено	
Подбор библиографии	15.12.2016	20.12.2016	Выполнено	
Глава 1	15.03.2017	20.04.2017	Выполнено	
Глава 2	15.04.2017	22.04.2017	Выполнено	
Введение	10.05.2017	24.04.2017	Выполнено	
Заключение	15.05.2017	25.04.2017	Выполнено	
Предварительная защита ВКР	26.05.2017	26.05.2017	Выполнено	
Корректировка ВКР	12.06.2017	13.06.2017	Выполнено	
Защита ВКР	27.06.2017	27.06.2017	Выполнено	

Руководитель бакалаврской работы

А.Н. Станкин

(подпись)

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

Д.И. Медведев

(подпись)

(И.О. Фамилия)

## Аннотация

Тема бакалаврской работы: «Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации».

Актуальность заключается в том, что муниципальная служба является особым социально-правовым институтом, в отсутствии которого невозможна не только деятельность, но и само существования государства.

Цель бакалаврской работы заключалась в том, чтобы провести теоретико-правовой анализ муниципальной службы по действующему законодательству Российской Федерации.

Задачи исследования: 1) рассмотрение понятия муниципальной службы как вида публичной службы; 2) выявление организационно-правовых и функциональных принципов муниципальной службы; 3) анализ нормативно-правового регулирования института муниципальной службы в Российской Федерации; 4) исследование понятия муниципального служащего; 5) определение особенностей порядка поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения на примере г.о. Тольятти Самарской области; 6) выявление вопросов, связанных с кадровым составом муниципальной службы в г.о. Тольятти.

Объект исследования - общественные отношения, возникающие в сфере муниципальной службы Российской Федерации.

Предмет исследования - нормы действующего законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, составляющие правовую основу муниципальной службы Российской Федерации.

Теоретическая база исследования - труды следующих ученых: Д.Н. Бахрах, С.Л. Басова, О.А. Борзунковой, С.Н. Братановского, Е.Ю. Киреевой, И.Н. Осиповой, Ю.Н. Старилова, В.И. Фадеева, С.Е. Чаннова и др.

Нормативно-правовая база: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие федеральные законы, нормативные акты.

Структура бакалаврской работы: введение, две главы, заключение и список использованных источников.

Общее количество источников – 72.

## Содержание

Введение.....	6
Глава 1. Организационно-правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации.....	9
1.1 Понятие муниципальной службы как вида публичной службы.....	9
1.2 Принципы организации и функционирования муниципальной службы.....	15
1.3 Нормативно-правовое регулирование института муниципальной службы.....	25
Глава 2. Правовой статус муниципального служащего и прохождение муниципальной службы.....	31
2.1 Понятия муниципального служащего.....	31
2.2 Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения на примере г.о. Тольятти.....	40
2.3 Правовое регулирование работы с кадровым составом на муниципальной службе на примере г.о. Тольятти.....	53
Заключение.....	59
Список использованных источников.....	62

## Введение

Актуальность темы бакалаврской работы «Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации» заключается в том, что муниципальная служба является особым социально-правовым институтом, в отсутствие которого невозможна не только деятельность, но и само существования государства.

В последние годы в России проводятся реформы во многих сферах государственной жизни. Построение новой модели муниципальной службы является одной из важнейших задач административной реформы, так как осуществление муниципальной службы определяет эффективность деятельности органов местного самоуправления. Принятие в 2007 году Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» стало одним из важных этапов реформирования муниципальной службы.

Эффективная работа органов местного самоуправления невозможна без комплектования их профессиональными кадрами, а также повышения престижа муниципальной службы. Одним из важных условий развития муниципальной службы является повышение профессионализма и компетентности кадрового состава органов местного самоуправления, которое взаимосвязано с созданием и эффективным применением системы непрерывного профессионального развития муниципальных служащих. Отсутствие необходимых профессиональных знаний и навыков муниципальных служащих приводит к снижению эффективности принимаемых решений на муниципальной службе.

Кроме того, в кадровой работе органов местного самоуправления недостаточно сформирована система профессионального развития муниципальных служащих. Подготовка кадров для органов местного самоуправления становится одним из инструментов повышения эффективности и результативности муниципального управления.

Исследование правовых основ муниципальной службы имеет также теоретическую и практическую значимость.

Прежде всего, одной из важных проблем современного муниципального права является определение сущностных характеристик муниципальной службы, а также определение понятия муниципального служащего.

Содержание и специфика профессиональной деятельности муниципальных служащих на должностях муниципальной службы, характер выполняемых ими функций, предъявляемые к ним квалификационные требования и ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы, обуславливают особый правовой статус муниципальных служащих. При этом на практике судами рассматривается много споров по искам муниципальных служащих к органам местного самоуправления, органам местных администраций о признании незаконными прекращения трудового договора (контракта) и увольнения со службы по различным основаниям; о применении дисциплинарного взыскания; о признании незаконным перевода на иную должность муниципальной службы; о взыскании компенсации за неиспользованный отпуск.

Судами также рассматриваются споры по искам указанных лиц и граждан, поступающих на муниципальную службу или ранее состоявшим на такой службе, о признании незаконным (недействительным) решения конкурсной комиссии по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы; о возложении обязанности заключить трудовой договор (контракт) о муниципальной службе.

Таким образом, цель настоящей работы – провести теоретико-правовой анализ муниципальной службы по действующему законодательству Российской Федерации.

Задачи исследования:

- 1) рассмотреть понятие муниципальной службы как вида публичной службы;
- 2) выявить организационно-правовые и функциональные принципы муниципальной службы;

3) проанализировать нормативно-правовое регулирование института муниципальной службы в Российской Федерации;

4) исследовать понятие муниципального служащего;

5) определить особенности порядка поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения на примере г.о. Тольятти Самарской области;

6) выявить вопросы, связанные с кадровым составом муниципальной службы в г.о. Тольятти.

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

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, составляющие правовую основу муниципальной службы Российской Федерации.

Теоретическая база исследования представлена трудами следующих ученых: Д.Н. Бахрах, С.Л. Басова, О.А. Борзунковой, С.Н. Братановского, Е.Ю. Киреевой, И.Н. Осиповой, Ю.Н. Старилова, В.И. Фадеева, С.Е. Чаннова и др.

Нормативно-правовой базой являются: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие федеральные законы, нормативные акты.

Структура бакалаврской работы включает: введение, две главы, заключение и список использованных источников.



## Глава 1. Организационно-правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации

### 1.1 Понятие муниципальной службы как вида публичной службы

Одним из важнейших понятий современной науки муниципальное право, отражающим характерные черты российской муниципальной практики является муниципальная служба.

Впервые понятие муниципальной службы было определено в ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>: «муниципальная служба - профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий».

Несколько иначе понятие муниципальной службы было сформулировано в ст. 2 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»<sup>2</sup>, а именно как «профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной».

В научной литературе муниципальная служба определяется по-разному.

Е.С. Шугрина муниципальную службу определяет в объектом и субъективном смыслах. В первом случае, «муниципальная служба - это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с зачислением на должность, поощрением, прохождением службы, отставкой и т. д. В этом смысле муниципальная служба рассматривается как комплексный правовой институт. В субъективном смысле муниципальная служба - это профессиональная деятельность лиц, занимающих оплачиваемые

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506 (утратил силу).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224 (утратил силу).

невыборные должности в органах местного самоуправления и реализующих принадлежащие муниципальному образованию обязанности и права»<sup>3</sup>.

В.И. Фадеев понятие муниципальной службы формулирует посредством выделения ряда признаков: «во-первых, она учреждается и функционирует в сфере публичной власти, носит публично - правовой характер, во-вторых, имеет специфические задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления, и наконец, имеет определенную преемственность с государственной службой. Так, стаж работы на муниципальных должностях зачисляется в стаж работы на государственных должностях, и наоборот»<sup>4</sup>.

Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор муниципальную службу определяют, как одну из основ местного самоуправления, которая представляет собой «совокупность отношений, складывающихся по поводу: поступления граждан на должности в органах местного самоуправления; осуществления деятельности по реализации функций в системе местной публичной власти, взаимодействия государственных и общественных организаций с жителями муниципального образования; использования рабочего времени и времени отдыха; определения оплаты труда, трудового стажа и гарантий муниципального служащего; поощрения и ответственности муниципального служащего; кадровой работы в муниципальном образовании»<sup>5</sup>.

В.Б. Муравченко муниципальную службу определяет в правовом аспекте, как «особый правовой институт, нормы которого регулируют определенную разновидность общественных отношений, возникающих в процессе поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения»<sup>6</sup>. Основная функция муниципальной службы как правового института заключается «в обеспечении цельного, относительно законченного

---

<sup>3</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. М.: Дело, 1999. С. 197.

<sup>4</sup> Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. С. 106-107.

<sup>5</sup> Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / Под ред. Н.В. Постового. М.: Юриспруденция, 2016. С. 350.

<sup>6</sup> Муравченко В.Б. Законодательное определение понятия муниципальная служба // Статья в открытом архиве № 2786480 30.05.2016 г.

регулирования в пределах конкретного участка общественных отношений данного вида»<sup>7</sup>.

В научной литературе нередко термины «государственная служба» и «муниципальная служба» объединяют в единое понятие - «публичная служба». При этом, понятие «публичная служба» трактуется однозначно: в нее включают служебную деятельность всех чиновников государственного административного аппарата, сотрудников муниципальных органов управления, а также работников бюджетной сферы и различных неправительственных и неприбыльных организаций.

Под публичной службой понимают «профессиональную деятельность по исполнению полномочий федеральных органов власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и образуемых ими публичных объединений, фондов, учреждений и организаций»<sup>8</sup>. Публичность службы означает ее направленность а достижение общественного (публичного) блага. Разновидностями публичной службы являются государственная и муниципальная службы.

С.Л. Басов выделяет следующие особенности публичной службы:

- 1) публичная служба представляет собой определенную служебную деятельность;
- 2) служебная деятельность осуществляется в интересах всего общества;
- 3) публичные услуги в случае необходимости могут быть оказаны частным лицом;
- 4) публичная служба осуществляется в рамках специального правового режима<sup>9</sup>.

Интересно обратить внимание на то, что в Европейском союзе муниципальную службу понимают как муниципальные услуги и, как организация предоставления таких услуг. В официальных документах Евросоюза под муниципальной (публичной) службой понимается

---

<sup>7</sup> Якушев В.С. О понятии правового института // Правоведение. 1970. № 6. С. 66.

<sup>8</sup> Басов С.Л. Правовые основы публичной службы в Российской Федерации. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. С. 6.

<sup>9</sup> Там же. С. 7.

«международное публичное обслуживание общественного сектора, предоставляемое публичными администрациями (соответственно каждой национальной публичной администрацией (на любом уровне) или уполномоченным ей органом власти и/или публичными администрация Евросоюза) как иным публичным администрациям, так и европейским фирмам, и гражданам»<sup>10</sup>.

В ст. 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ)<sup>11</sup> дано легальное определение муниципальной службы, как профессиональной деятельности граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Исходя из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>12</sup>, а также Федерального закона № 25-ФЗ муниципальную службу можно определить как профессиональную управленческую деятельность, как правовой институт и как социальный институт.

Законы субъектов Российской Федерации также формулируют определение муниципальной службы. К примеру, в ст. 41 Устава городского округа Тольятти<sup>13</sup> понятие муниципальной службы сформулировано точно такое же, как и в Федеральном законе № 25-ФЗ.

В судебной практике было оспорено понятие муниципальной службы, данное в Кодексе о муниципальной службе Чукотского автономного округа. Так, М. обратилась в суд с заявлением о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей ст. 1 Кодекса о

---

<sup>10</sup> Цит. по: Подкопаева Е.Е. Принцип формального равенства в рамках института муниципальной службы в России и за рубежом // Признание права и принцип формального равенства: Сборник трудов международной научной конференции (Воронеж, 10 – 11 июня 2015 г.) / Отв. ред. М.А. Беляев. М.: Современная экономика и право, 2015. С. 576.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>13</sup> Постановление Тольяттинской городской Думы Самарской области от 30.05.2005 г. № 155 (ред. от 17.02.2016) «Об Уставе городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2005. № 87 (454).

муниципальной службе Чукотского автономного округа, принятого Законом Чукотского автономного округа от 5 мая 1999 г., в части указания на то, что муниципальная служба Чукотского автономного округа - это деятельность граждан, замещающих должности муниципальной службы только в аппаратах органов местного самоуправления муниципальных образований Чукотского автономного округа.

По мнению М., такое ограничение понятия муниципальной службы нарушает ее права.

Суд при рассмотрении данного отдела указал на то, что понятия муниципальной службы и муниципальной должности, содержащиеся в Федеральных законах, не ограничивают замещение должностей муниципальной службы только в аппаратах органов местного самоуправления муниципальных образований. Поэтому, решение суда Чукотского автономного округа, которым было отказано в удовлетворении заявления М., было признано незаконным и подлежащим отмене<sup>14</sup>.

Из приведенного легального определения муниципальной службы можно выделить следующие признаки муниципальной службы:

1) профессиональная деятельность, которая с содержательной точки зрения связана с выполнением исполнительно-распорядительных, административных, информационно-аналитических и других функций.

О.А. Борзункова и Ю.К. Краснов отмечают, что профессиональная деятельность граждан, т.е. деятельность «на основе определенной совокупности теоретических знаний, практического опыта и трудовых навыков, которая обусловлена разделением труда, а также его функциональным содержанием»<sup>15</sup>;

2) муниципальная служба осуществляется на постоянной основе, т.е. муниципальный служащий выполняет свои обязанности по месту основной работы, т.е. в органе местного самоуправления;

---

<sup>14</sup> Определение Верховного Суда РФ от 29.08.2007 г. № 94-Г07-1 «Об отмене решения суда Чукотского автономного округа от 28.02.2007 и признании недействующей в части ст. 1 Кодекса о муниципальной службе Чукотского автономного округа от 05.05.1999 № 19-ОЗ» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

<sup>15</sup> Борзункова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). М., 2007. С. 29

3) трудовой договор (контракт) лежит в основе взаимоотношений органа местного самоуправления и муниципального служащего<sup>16</sup>.

Таким образом, основными отличительными особенностями муниципальной службы являются:

1) муниципальная служба осуществляется в органах местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют: представительный орган муниципального образования; глава муниципального образования; местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования); контрольный орган муниципального образования; иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

2) муниципальная служба осуществляется в аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которая не входит в структуру органов местного самоуправления;

3) муниципальная служба осуществляется на должностях муниципальной службы. Структура муниципальных должностей органов местного самоуправления представлена двумя видами: выборные должности и должности муниципальной службы;

4) муниципальная служба функционирует в сфере публичной власти и является публично-властной деятельностью. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, российской системы народовластия. В то же время местное самоуправление в Российской Федерации признается и гарантируется Конституцией РФ как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения жизнедеятельности муниципального образования;

---

<sup>16</sup> Чихладзе Л.Т. Некоторые аспекты понятия муниципальной службы в Российской Федерации // В сборнике: Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского / Под общ. ред. Д.А. Пашенцева. 2016. С. 471-475.

5) муниципальная служба является социальным институтом и отличается социальным характером функционирования. Социальные цели муниципальной службы обусловлены характером задач муниципального образования, связанных с необходимостью удовлетворения общих материальных и духовных потребностей в сфере образования, здравоохранения, занятости, социальными приоритетами в повседневной деятельности;

б) муниципальная служба является правовым институтом. Правовой характер функционирования муниципальной службы проявляется в двух аспектах. С одной стороны, муниципальные служащие призваны осуществлять свою деятельность на основе Конституции РФ<sup>17</sup>, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления. С другой стороны, муниципальная служба является особым видом управленческой деятельности, которая имеет жесткий правовой режим регламентации. А к муниципальным служащим предъявляются особые требования, составляющие правовой статус, который регламентируется нормативными правовыми актами и тем самым отличает муниципальных служащих от других работников.

## 1.2 Принципы организации и функционирования муниципальной службы

Основные принципы, т.е. основополагающие идеи формирования и функционирования муниципальной службы закреплены в ст. 4 Федерального закона № 25-ФЗ. Данные принципы необходимо учитывать и в иных законодательных и подзаконных актах и муниципальной службе. Ведь от того, как они раскрыты в законах, напрямую зависит эффективность правового регулирования в данной сфере. Каждый из принципов имеет свое содержание, в котором выражается его суть, и рассматриваются особенности применения на практике. И каждый из них по своему важен, а вместе они составляют единое

---

<sup>17</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

целое. Все это требует их детального рассмотрения, при котором определяется их значимость. Далее следует более подробно рассмотреть их содержание<sup>18</sup>.

При этом, в качестве первого принципа муниципальной службы необходимо назвать принцип верховенства Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих. Данный принцип означает, что муниципальный служащий при исполнении своих обязанностей должен действовать в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации<sup>19</sup>.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина закреплен в ряде федеральных законов, в частности, в отдельных статьях Федерального закона № 25-ФЗ. Так, в п. 3 ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 25-ФЗ подчеркивается, что муниципальный служащий обязан соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций. Данная обязанность муниципального служащего означает необходимость своевременного рассмотрения их обращений. Это право граждан обусловлено ст. 33 Конституцией РФ, в соответствии с которой граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Очень важной в этой связи является проблема правового урегулирования на законодательном уровне порядка рассмотрения обращений и заявлений граждан. В настоящее время эти

---

<sup>18</sup> Игнатов Д.А., Кириченко Ю.Н. Основные принципы муниципальной службы в России // В сборнике: Поколение будущего: Взгляд молодых ученых - 2015 сборник научных статей 4-й Международной молодежной научной конференции в 4-х томах. Ответственный редактор: Горохов А.А.. 2015. С. 241.

<sup>19</sup> Левченко Н.А., Агуреева М.В. Основные задачи и принципы государственной и муниципальной службы // В сборнике: Актуальные вопросы социально-экономического развития современного государства Сборник научных статей по материалам II-й научно-практической конференции. Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М.И. Платова. 2015. С. 20.



вопросы регламентируются Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>20</sup>.

Следующим является принцип равного доступа граждан к муниципальной службе. В основе данного принципа лежит конституционное положение о равноправии граждан. Однако данный принцип прямо не закреплен Конституцией РФ. В соответствии с ч. 4 ст. 32 Конституции РФ устанавливается политическое беспрепятственное право граждан к государственной службе. Вместе с тем, нормы ст. 12 Конституции РФ гласят, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В этой связи можно говорить о том, что отсутствие аналогичного права на равный доступ граждан к муниципальной службе, является упущением. В то же время, существует такой принцип, как взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы (ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>21</sup>). При этом сама взаимосвязь проявляется через установление единых требований к профессионализму, к правовому регулированию деятельности и в других чертах. Из подобных требований следует, что равный доступ граждан к муниципальной службе является аналогичным с государственной. Подобное право закреплено в виде принципа муниципальной службы (ст. 4 Федерального закона № 25-ФЗ).

Актуальность рассматриваемого вопроса подтверждает, что хотя право доступа к муниципальной службе по своей сути является конституционным, не все граждане получают возможность реализовать его, в связи существующими правовыми ограничениями.

Как утверждает М.С. Зайцев «право на равный доступ к муниципальной службе является самостоятельным компонентом многосоставного

---

<sup>20</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

конституционного права на участие в управлении делами государства»<sup>22</sup>. Таким образом, он полагает, что прямо не закрепленное право на равный доступ к муниципальной службе является все же конституционной формулировкой. Тем более, на основании Постановления Конституционного Суда РФ указывается, что «Конституция Российской Федерации, гарантирует каждому право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, откуда вытекает право граждан на равный доступ к муниципальной службе, одновременно прохождение, которой является и осуществлением трудовых прав»<sup>23</sup>.

Таким образом, право равного доступа граждан к муниципальной службе прямо не предусмотрено Конституцией РФ, а выявляется лишь в результате правового анализа. Целесообразно его признать скорее косвенной конституционной нормой. Для нее устанавливаются также ограничения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц. Кроме того, закрепляются и другие ограничения, в связи с чем, гражданина не могут принять на службу в органы местного самоуправления<sup>24</sup>.

Более подробно данный принцип раскрывается в ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ, в котором установлены общие требования к кандидатам на замещение должности муниципальной службы. Также к лицу предъявляются определенные квалификационные требования, касающиеся профессионального образования, стажа, профессиональных знаний и навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей. Кроме обозначенных требований комментируемый закон имеет в своем содержании и ограничения, связанные с муниципальной службой.

---

<sup>22</sup> Зайцев М.С. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе, а также службе на государственных должностях. // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2 (26). С. 212.

<sup>23</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // ВКС РФ. 2004. № 1.

<sup>24</sup> Чабрицкая А.С. К вопросу о равном доступе граждан к муниципальной службе // Эпоха науки. 2016. № 8. С. 149.

Таким образом, данный принцип охватывает всю совокупность требований, условий и ограничений, предъявляемых к лицам, претендующим на должность муниципальной службы.

При этом, по мнению судов, смысл и значение рассматриваемого принципа заключается в том, что при приеме на муниципальную службу не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ одних граждан перед другими<sup>25</sup>.

С данным принципом тесно связан принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих, так как муниципальная служба является профессиональной деятельностью, требующей для своего осуществления специальных знаний и навыков.

Профессиональная компетентность представляет собой интеграцию знаний, позволяющих квалифицированно судить о сфере профессиональной деятельности<sup>26</sup>. Иначе говоря, компетентность имеет прямую взаимосвязь с профессиональными знаниями и профессиональной эрудицией. Профессиональную компетенцию состоит из следующих компонентов: методического, социального, организационного.

Методическая составляющая включает профессиональные умения, стремление к самосовершенствованию, профессиональное самосознание, креативность и требуемый образовательный уровень работников. Организационный компонент состоит из целеустремленности, уверенности в себе, оперативности, и тактичности. Социальный компонент представлен адаптивностью, коммуникативностью и жизненным опытом муниципального служащего. Компетентность представляет собой готовность служащих к осуществлению служебных полномочий и обладание знаниями о предмете служебной деятельности<sup>27</sup>. Интеграционно профессионализм и компетентность предполагают: наличие необходимого образования; практические навыки и

---

<sup>25</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 02.06.2015 г. по делу № 33-8177/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

<sup>26</sup> Левченко Н.А. Повышение профессионализма муниципальных служащих как механизм реализации кадрового потенциала территории // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). Серия «Социально-экономические науки». 2013. № 3. С. 46-49.

<sup>27</sup> Стариллов Ю.Н. Служебное право: Учебник. М.: БЕК, 2011. С. 224

знания; наличие необходимого стажа и практического опыта; знание коммуникационных особенностей муниципальной службы; качественное выполнение функций служащим, эффективное решение поставленных перед ним задач; совершенствование профессиональных качеств<sup>28</sup>.

Таким образом, необходимым условием нахождения на муниципальной службе признано наличие у муниципального служащего или гражданина, претендующего на замещение муниципальной должности, необходимой квалификации.

В силу данных положений Федерального закона № 25-ФЗ, в частности, наличие стажа муниципальной службы или стажа работы по специальности является обязательным для замещения ведущих должностей муниципальной службы. Поэтому, поступление на муниципальную службу лица, не соответствующего квалификационным требованиям, установленным для замещения должностей муниципальной службы, свидетельствует о нарушении требований Федерального закона № 25-ФЗ, а также прав муниципального образования и неопределенного круга лиц<sup>29</sup>.

Необходимым условием функционирования местного самоуправления является принцип стабильности муниципальной службы, который нацелен на формирование профессиональной службы, минимизацию текучести кадров при стабильном штатном составе.

Данный принцип можно рассматривать в двух аспектах: а) стабильность организации службы; б) стабильность кадрового состава.

Под стабильностью имеется в виду постоянство муниципально-служебных отношений. Профессиональная стабильность и устойчивость служебного положения являются необходимыми как в интересах органов местного самоуправления, так и в интересах муниципальных служащих, и они

---

<sup>28</sup> Левченко Н.А., Агуреева М.В. Основные задачи и принципы государственной и муниципальной службы // В сборнике: Актуальные вопросы социально-экономического развития современного государства Сборник научных статей по материалам II-й научно-практической конференции. Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М.И. Платова. 2015. С. 24.

<sup>29</sup> Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016) // БВС РФ. 2016. № 10.

должны быть гарантированы даже в том случае, когда полностью или частично изменяется система органов местного самоуправления и организация муниципальной службы.

Стабильность кадрового корпуса муниципальной службы усиливает ориентацию самих служащих на исполнение должностных обязанностей, способствует перспективе карьерного роста<sup>30</sup>.

Следующим принципом муниципальной службы является доступность информации о деятельности муниципальных служащих. Реализация данного принципа возможна только при условии открытости деятельности органов местного самоуправления, и предполагает возможность для каждого ознакомиться с документами и материалами, затрагивающими его права и свободы. Но вместе с тем Федеральный закон № 25-ФЗ соответствует данному принципу не в полной мере, поскольку не дает конкретного определения служебной информации, что затрудняет порядок и критерии отнесения информации к служебной.

Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами обусловлен положениями ст. 13 Конституции РФ, признающей в Российской Федерации многопартийность, политическое и идеологическое многообразие<sup>31</sup>.

Принцип единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе, а также учета исторических и иных местных традиций. Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами осуществляется конкретизация условий прохождения муниципальной службы, что позволяет учесть исторические и иные местные традиции.

Процесс прохождения муниципальной службы наряду с правовыми нормами регулируется и такими социальными регуляторами, как традиции.

---

<sup>30</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) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

<sup>31</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) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

Так, одной из традиций при прохождении муниципальной службы является традиция наставничества. Однако, не совсем ясен подход правотворческого органа: перенос требований относительно института наставничества на государственной гражданской службе на муниципальную службу. Может быть, это связано, как указывал в своих решениях Конституционный Суд РФ, с «принципиальным единством природы муниципальной службы и государственной гражданской службы, что обусловлено объективной схожестью условий и порядка их прохождения»<sup>32</sup>.

В этом плане примечательно, что на местном уровне традиция наставничества в некоторых муниципальных образованиях так и осталась социальной неправомерной нормой, в других же трансформировалась в муниципально-правовую норму.

Одной из исторических или иных местных особенностей при поступлении на муниципальную службу можно считать принесение клятвы и вручение знаков служащих муниципального образования. Как видно, на муниципальном уровне действуют правовые нормы, которые являются результатом трансформации традиций, либо отдельно от правовых норм действуют традиции, которые выступают дополнительными регуляторами служебных отношений.

Учет исторических и иных местных традиций должен осуществляться муниципальными служащими при исполнении своих должностных обязанностей. Об этом прямо указано в ст. 14.2 Федерального закона № 25 согласно которой муниципальный служащий обязан проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации; учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий. Данная обязанность нашла свое отражение и в муниципально-правовых актах.

---

<sup>32</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2015 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки С.И. Федоровой» // ВКС РФ. 2016. № 2.

В целом, законодательно на уровне Российской Федерации детально не регламентирован механизм реализации принципа учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы. Субъекты РФ своими нормативными актами не детализируют положения законов Российской Федерации относительно учета местных и иных традиций при прохождении муниципальной службы, а если даже и детализируют, то данные нормативно-правовые акты в итоге могут быть признаны судом недействительными. Тем не менее, принцип учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы реализуется либо в муниципально-правовых нормах, либо в непосредственной деятельности самих органов местного самоуправления и муниципальных служащих<sup>33</sup>.

Принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих. Правовая защищенность выражается в защите от произвольного привлечения к ответственности или увольнения со службы. При переводе на другую муниципальную должность необходимо получить согласие муниципального служащего. Правовая защищенность также заключается в том, что муниципальный служащий и члены его семьи защищены от неправомерных действий (насилия, угроз) при исполнении им должностных обязанностей. Обеспечение социальной защищенности происходит на основе реализации следующих гарантий: медицинского обслуживания; пенсионного обеспечения за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей; обязательного государственного страхования; постановка на учет для улучшения жилищных условий, предоставление жилой площади; предоставление санаторно-курортных путевок; бесплатный проезд на всех видах общественного транспорта в пределах муниципального образования; скидка в оплате жилищных услуг и др.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Усманова Р.М. Проблема реализации принципа учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 64.

<sup>34</sup> Левченко Н.А., Агуреева М.В. Основные задачи и принципы государственной и муниципальной службы // В сборнике: Актуальные вопросы социально-экономического развития современного государства Сборник

В целом данный принцип делает акцент на том, чтобы в первую очередь оградить муниципальных служащих от политической конъюнктуры, произвола руководителей, а также предоставить гарантию на необходимые условия работы, ежемесячное денежное вознаграждение, пенсионное обеспечение и т. п. гарантии. Это подчеркивает его значимость для всей системы муниципальной службы.

Принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, необходим для укрепления служебной дисциплины и повышения качества работы органов местного самоуправления. Поскольку муниципальный служащий обязан надлежащим образом исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией, то за их неисполнение он несет юридическую ответственность.

Согласно принципу внепартийности муниципальная служба внепартийна. Для организации и функционирования муниципальной службы практическое значение воплощения этого принципа означает, что муниципальные служащие в осуществлении своей профессиональной деятельности независимы от политических партий. При исполнении служебных обязанностей они не вправе руководствоваться решениями каких-либо партий.

Таким образом, каждый из рассмотренных выше принципов имеет свою значимость для муниципальной службы, ведь они направлены на то, чтобы более результативно осуществлять работу указанных учреждений, тем самым способствуя повышению эффективности местного самоуправления.



### 1.3 Нормативно-правовое регулирование института муниципальной службы

В Российской Федерации действуют нормативные акты, регламентирующие институт муниципальной службы. При этом специфика такого регулирования заключается в территориальном факторе, т.е. в каждом муниципальном образовании есть собственные муниципальные правовые акты, которые однако, не должны противоречить фундаментальным принципам, закрепленным в законах о местном самоуправлении и муниципальной службе<sup>35</sup>.

В правовом регулировании муниципальной службы можно выделить три уровня: федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальный<sup>36</sup>.

На федеральном уровне таким правовым актом, прежде всего, является Конституция РФ, которая содержит нормы, определяющие основу местного самоуправления в Российской Федерации.

Так, в соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, которое осуществляется через выборные и другие органы местного самоуправления, обеспечение исполнения полномочий которых входит в обязанности муниципальных служащих. Помимо этого, Конституция РФ закрепляет основы трудовых правоотношений, в которых состоят муниципальные служащие и их работодатели.

Предметом регулирования Федерального закона № 25-ФЗ являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также определяет правовое положение муниципальных служащих.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает правовые основы деятельности органов местного самоуправления, обеспечение выполнения полномочий которых осуществляется муниципальными служащими. Кодексом

---

<sup>35</sup> Подкопаева Е.Е. Концепция муниципальной службы в Российской Федерации и в странах Евросоюза (на примере Литовской республики) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2013. № 2. С. 142.

<sup>36</sup> Балицкий И.И., Дядя С.А., Михайлов Ю.И. Совершенствование правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2015. № 2 (20). С. 64.

РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>37</sup>, установлена административная ответственность за административные правонарушения, связанные с прохождением муниципальной службы. Положения Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>38</sup> обязательны для муниципальных служащих, чья служебная деятельность связана с оказанием муниципальных услуг.

Особую роль в системе правовых актов, составляющих правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации, играет Трудовой кодекс РФ (далее – ТК РФ)<sup>39</sup>. Так, согласно ст. 5 ТК РФ включает в себя ТК РФ и иные федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права. Также ст. 5 ТК РФ установлено, что органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции в соответствии с ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления, содержащие нормы трудового права, действуют в пределах территории соответствующего муниципального образования (ст. 13 ТК РФ).

К правовому регулированию вопросов муниципальной службы применяются положения ТК РФ, которые регулируют порядок заключения коллективных договоров и соглашений. В частности, ст. 48 ТК РФ устанавливает, что в отношении работодателей - органов местного самоуправления соглашение действует в случае, если оно заключено от их имени уполномоченным органом местного самоуправления. Статья 216 ТК РФ, в свою очередь, устанавливает, что отдельные полномочия по государственному управлению охраной труда могут быть переданы органам

---

<sup>37</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

<sup>38</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>39</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

местного самоуправления в порядке и на условиях, которые определяются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Судебные органы, исходя из ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 25-ФЗ, рассматривают муниципальную службу как трудовую деятельность особого рода, осуществляя которую, муниципальные служащие вступают в трудовые отношения, и с ними заключаются трудовые договоры<sup>40</sup>.

Подзаконные нормативно-правовые акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ, иными уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, регулируют отдельные аспекты трудовой деятельности муниципальных служащих, вопросы их социального обеспечения и др.<sup>41</sup>.

На региональном уровне правовую основу муниципальной службы составляют конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, в частности, определяющие среди предметов ведения субъекта правовое регулирование в пределах полномочий субъекта вопросов организации в нем местного самоуправления и муниципальной службы, дублирующие положения Федерального закона № 25-ФЗ о равном доступе граждан к муниципальной службе.

Так, согласно ст. 104 Устава Самарской области<sup>42</sup>, Законом Самарской области в соответствии с федеральным законом осуществляется правовое регулирование муниципальной службы в Самарской области, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы.

Большая часть действующих региональных законов по вопросам муниципальной службы принята в соответствии с Федеральным законом № 25-

---

<sup>40</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 08.08.2012 г. по делу № А53-21687/2011 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

<sup>41</sup> См., например: Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 г. № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158; Приказ Минздравсоцразвития РФ от 14.12.2009 г. № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения» // Российская газета. 2010. 22 января. № 12 и др.

<sup>42</sup> Устав Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД (ред. от 11.01.2016) // Волжская коммуна. 2006. № 237.

ФЗ вслед за его принятием. Так, например, Закон Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области»<sup>43</sup> регулирует вопросы организации и прохождения муниципальной службы в Самарской области. Законом Самарской области утверждены реестры должностей муниципальной службы<sup>44</sup>.

К иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, в частности, относятся постановления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), посвященные отдельным организационным вопросам прохождения муниципальной службы на территории данного субъекта.

На муниципальном уровне правовыми актами, составляющими правовую основу муниципальной службы, являются уставы муниципальных образований. Для них характерно наличие отдельных статей либо целых глав, посвященных вопросам муниципальной службы. В основном положения уставов муниципальных образований дублируют основные положения Федерального закона № 25-ФЗ и принятых в соответствии с ним региональных законов. Например, Устав г.о. Тольятти<sup>45</sup> в ст. 41 дает аналогичное определение муниципальной службы.

Представительными и исполнительными органами местного самоуправления принимаются положения о муниципальной службе в конкретном муниципальном образовании, а также утверждаются квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые

---

<sup>43</sup> Закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД (ред. от 19.12.2016) «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. № 190 (25988).

<sup>44</sup> Закон Самарской области от 30.12.2005 г. № 254-ГД (ред. от 11.01.2016) «О Реестре должностей муниципальной службы в Самарской области» // Волжская коммуна. 2006. № 1 (25554).

<sup>45</sup> Постановление Тольяттинской городской Думы Самарской области от 30.05.2005 г. № 155 (ред. от 17.02.2016) «Об Уставе городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2005. № 87 (454).

определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы (ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 25-ФЗ). Ими регулируются и иные отдельные вопросы, связанные с прохождением муниципальной службы.

Так, Тольяттинской городской Думой утверждено Положение о муниципальной службе в г.о. Тольятти, Реестр муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы г.о. Тольятти и Схема должностных окладов лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальные должности муниципальной службы и должности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления г.о. Тольятти<sup>46</sup>.

Кроме того, муниципалитеты принимают программы, направленные на совершенствование муниципальной службы.

К примеру, в целях создания условий для эффективного развития муниципальной службы, формирования высококвалифицированного кадрового состава муниципальных служащих в г.о. Тольятти, мэрия г.о. Тольятти утвердила муниципальную программу «Развитие муниципальной службы в городском округе Тольятти на 2014 - 2016 годы», целью которой развитие и совершенствование организационных, информационных, правовых, финансовых основ муниципальной службы в органах местного самоуправления г.о. Тольятти; повышение эффективности профессиональной деятельности муниципальных служащих и престижа муниципальной службы в г.о. Тольятти<sup>47</sup>.

Таким образом, в муниципальных образованиях продолжается на системной и плановой основе процесс развития муниципальной службы по всем направлениям в соответствии с требованиями законодательства о

---

<sup>46</sup> Постановление Тольяттинской городской Думы Самарской области от 06.02.2002 г. № 368 «О Положении о муниципальной службе в г. Тольятти» (вместе с «Положением о муниципальной службе в г. Тольятти», «Реестром муниципальных должностей, муниципальных должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления г. Тольятти») // Городские ведомости. 2002. № 12 (166).

<sup>47</sup> Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 14.10.2013 г. № 3176-п/1 (ред. от 23.12.2016) «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в городском округе Тольятти на 2014 - 2016 годы» // Городские ведомости. 2013. № 79 (1578).

муниципальной службе. В органах местного самоуправления сложилась определенная система и накоплен опыт управления муниципальной службой, позволяющие создать условия для оптимального организационно-правового обеспечения муниципальной службы, взаимодействия органов местного самоуправления со структурами гражданского общества, координации деятельности органов местного самоуправления по вопросам поступления на муниципальную службу, прохождения и прекращения муниципальной службы, а также профессионального развития муниципальных служащих.

Проведенный анализ организационно-правовых основ муниципальной службы, позволяет подвести следующие итоги.

1. Основными отличительными особенностями муниципальной службы являются: муниципальная служба осуществляется в органах местного самоуправления, в аппарате избирательной комиссии муниципального образования, на должностях муниципальной службы; муниципальная служба функционирует в сфере публичной власти и является публично-властной деятельностью; 5) муниципальная служба является социальным институтом и отличается социальным характером функционирования; муниципальная служба является правовым институтом.

2. Законодательно на уровне Российской Федерации детально не регламентирован механизм реализации принципа учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы. Тем не менее, принцип учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы реализуется либо в муниципально-правовых нормах, либо в непосредственной деятельности самих органов местного самоуправления и муниципальных служащих .

3. В органах местного самоуправления сложилась определенная система и накоплен опыт управления муниципальной службой, позволяющие создать условия для оптимального организационно-правового обеспечения муниципальной службы.

## Глава 2. Правовой статус муниципального служащего и прохождение муниципальной службы

### 2.1 Понятия муниципального служащего

Понятие муниципального служащего имеет как легальное, так и доктринальное определение.

Так, в науке муниципального права муниципального служащего определяют, как «гражданина Российской Федерации, исполняющего в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета»<sup>48</sup>.

В некоторых случаях, ученые понятие муниципального служащего определяют через цель его деятельности. К примеру, В.А. Козбаненко считает, что «служба вообще - это один из видов деятельности, в которой заинтересовано общество»<sup>49</sup>. При этом, по словам Д.Н. Бахрах такая служба «состоит в управлении и обслуживании людей, в обработке, работе с информацией»<sup>50</sup>.

По мнению Конституционного Суда РФ «институт муниципальной службы, будучи по своей конституционно-правовой природе одним из существенных проявлений организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечивает участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения... посредством замещения должностей в аппарате муниципальной власти»<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. М., 2007. С. 212.

<sup>49</sup> Козбаненко В.А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. М., 1999. С. 18.

<sup>50</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. М., 1993. С. 97 – 100.

<sup>51</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 г. № 1591-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Родниковский муниципальный район» Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» // ВКС РФ. 2014. № 3.

В ст. 10 Федерального закона № 25-ФЗ закреплено легальное определение муниципального служащего: «Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета».

Аналогичное определение муниципального служащего включено в ч. 1 ст. 1 Закона Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области»: «Муниципальным служащим в Самарской области является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами Самарской области, обязанности по должности муниципальной службы в Самарской области за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета».

Согласно п. 5 ст. 41 Устава г.о. Тольятти, «муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами Самарской области, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств бюджета городского округа».

В ст. 10 Положения о муниципальной службе в г.о. Тольятти под муниципальным служащим понимается «гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с Федеральными законами и законами Самарской области, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы на профессиональной основе за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств бюджета города».

Итак, муниципальный служащий:



1) гражданин Российской Федерации или гражданин иностранного государства-участника соответствующих международных договоров Российской Федерации.

Следует заметить, что только в Положении о муниципальной службе в г.о. указан возраст по достижении, которого гражданин может занимать должности муниципальной службы.

Кроме того, исходя из норм ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 25-ФЗ, из ст. 1 Закона Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» и п. 5 ст. 41 Устава г.о. Тольятти, муниципальными служащими могут быть как граждане Российской Федерации, так и граждане иностранных государств - участников соответствующих международных договоров Российской Федерации. В то время как в Положении о муниципальной службе в г.о. Тольятти достаточно конкретно обозначено, что муниципальным служащим г.о. Тольятти может быть только гражданин Российской Федерации. Представляется, что данное Положение необходимо привести в соответствие с выше названными нормативными правовыми актами федерального и регионального уровня;

2) исполняет обязанности по должности муниципальной службы.

Согласно п. 4 ст. 41 Устава г.о. Тольятти должности муниципальной службы подразделяются на высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности муниципальной службы. Должности муниципальной службы в городском округе устанавливаются решением Думы в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в Самарской области, утверждаемым законом Самарской области.

Согласно статье 9 Федерального закона № 25-ФЗ для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, которые устанавливаются

муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

В соответствии со ст. 6 Закона Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» для замещения должностей муниципальной службы в Самарской области квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

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

Так, как следует из материалов дела, 06.06.2012 г. между мэрией городского округа Тольятти и Б. заключен трудовой договор № 5878 с работником мэрии, замещающим должность муниципальной службы, согласно которому Б. принят на работу в департамент экономического развития мэрии городского округа Тольятти. Распоряжением мэра городского округа Тольятти № 1311-Б-а/1 от 09.06.2012 г., Б. принят на должность руководителя департамента экономического развития мэрии.

Судом было установлено, что руководитель департамента, в данном случае экономического развития, исходя из профиля деятельности департамента, должен был иметь высшее образование в соответствии с профилем деятельности и стаж работы по данной специальности не менее 5 лет

или стаж муниципальной (государственной) службы на главных должностях данной категории не менее 2 лет.

Разрешая заявленные требования, суд правильно исходил из того, что Б. до назначения на должность руководителя департамента экономического развития мэрии городского округа Тольятти не имел стажа муниципальной службы. При этом стаж работы по специальности в соответствии с профилем деятельности составлял менее 5 лет.

Анализируя вышеприведенные нормы права, суд правильно указал, что законодатель связывает наступление права претендовать на занятие муниципальной должности с моментом присвоения лицу квалификации и получением документов о соответствующем уровне образования.

Принимая во внимание время получения Б. диплома о высшем образовании - 07.10.2010 г., суд пришел к правомерному выводу о том, что на момент занятия должности муниципальной службы (09.06.2012 г.) у Б. отсутствовал требуемый стаж работы по специальности в соответствии с профилем деятельности.

Таким образом, Б. на момент заключения трудового договора не соответствовал квалификационным требованиям, предъявляемым к стажу муниципальной (государственной службы) или стажу работы по специальности, необходимый для замещения высшей должности муниципальной службы. При этом суд обоснованно не принял во внимание доводы ответчиков о работе Б. по специальности до получения высшего образования, поскольку указанные периоды не могут быть включены в необходимый стаж работы по смыслу закона<sup>52</sup>;

3) получает денежное содержание, выплачиваемое из средств местного бюджета.

---

<sup>52</sup> Апелляционное определение Самарского областного суда от 27.08.2013 г. по делу № 33-7918/2013 «Иск о признании незаконными действий по заключению трудового договора удовлетворен правомерно, поскольку ответчик на момент заключения трудового договора не соответствовал квалификационным требованиям, предъявляемым к стажу муниципальной (государственной службы) или стажу работы по специальности, необходимый для замещения высшей должности муниципальной службы» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

Так, согласно Положения о денежном содержании и социальных выплатах муниципальным служащим г.о. Тольятти<sup>53</sup> денежное содержание муниципального служащего состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы в г.о. Тольятти, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, устанавливаемых названным Положением в соответствии с ТК РФ, Законом Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области», коллективным договором органов местного самоуправления.

К ежемесячным дополнительным выплатам в составе денежного содержания муниципальных служащих относятся: ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на муниципальной службе; ежемесячная надбавка к должностному окладу за классный чин; ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы; - ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в зависимости от степени секретности сведений, к которым имеется доступ, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации; - ежемесячное денежное поощрение по результатам работы за месяц, выплачиваемое одновременно с денежным содержанием (ежемесячная премия).

Закрепление в Федеральном законе № 25-ФЗ перечня прав и обязанностей муниципальных служащих является важным правовым достижением. Однако в законе права муниципального служащего носят достаточно абстрактный характер без детального рассмотрения. В целом все права муниципального служащего можно разделить на четыре группы.

Первая группа включает в себя права, основной направленностью которых является обеспечение исполнения служащим его должностных обязанностей. Такие права обычно именуется функциональными. Примерами могут являться: право на ознакомление с документами, устанавливающими

---

<sup>53</sup> Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 19.11.2008 г. № 1012 (ред. от 17.02.2016) «О денежном содержании и социальных выплатах муниципальным служащим городского округа Тольятти» (вместе со «Схемой коэффициентов окладов по должностям муниципальной службы органов местного самоуправления городского округа Тольятти») // Городские ведомости. 2008. № 141 (906).

права и обязанности служащего, обеспечение организационно-технических условий для работы, получение в установленном порядке информации и материалов.

Ко второй группе прав относятся так называемые права-гарантии. В данную группу можно отнести права, направленные на обеспечение муниципального служащего определенной социальной защитой после прекращения муниципальной службы. Примером являются: право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с законодательством, отдых, пенсионное обеспечение.

Следующую группу составляют права, связанные с профессиональным развитием и карьерным ростом муниципального служащего. Сюда можно отнести права на участие в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы, повышение квалификации.

В состав четвертой группы входят права, направленные на реализацию и муниципальным служащим прав первых трех групп. Соответственно, в ту группу войдут права на защиту своих персональных данных, ознакомление со всеми материалами своего личного дела, объединение, включая право создавать профессиональные союзы, рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством.

Отдельно стоит сказать, что муниципальный служащий имеет право выполнять иную оплачиваемую работу. Здесь идет речь о том, что муниципальные служащие, так же, как и другие граждане РФ, обладают конституционным правом свободы труда, откуда вытекает и право на работу по совместительству. Данное право следует рассмотреть, в том числе, через призму Федерального закона № 25-ФЗ, где содержатся также различные ограничения и запреты, связанные с работой по совместительству<sup>54</sup>.

Согласно Федеральному закону № 25-ФЗ муниципальный служащий имеет право выполнять иную оплачиваемую работу с предварительного

---

<sup>54</sup> Братановский, С.Н. Принципы организации и функционирования муниципальной службы // Гражданин и право. 2011. № 5. С. 5.

письменного уведомления работодателя. Однако существуют ограничения. В частности, совместительство не может осуществляться в условиях возникновения конфликта интересов.

Такой термин как «конфликт интересов» занимает достаточно прочное место в публичном праве. Существует Концепция реформирования системы государственной службы РФ, в которой предполагается создание механизмов, призванных преодолеть конфликты интересов. Чаще всего, с этим можно столкнуться при возникновении личной или групповой заинтересованности в достижении цели, влияющей на независимое и беспристрастное рассмотрение вопросов, возникающих при осуществлении своих должностным полномочий<sup>55</sup>.

Понятия личной заинтересованности и конфликта интересов в Федеральном законе № 25-ФЗ содержатся в ч. 2 ст. 11.

Нормативное определение понятия «конфликт интересов» позволяет с некоторой долей определенности констатировать его наличие в случаях:

- личной заинтересованности у муниципального служащего в реализации действий, которые могут стать фактической основой для конфликта интересов;
- возникновения противоречий между личной заинтересованностью и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации;
- способности причинения вреда этим законным интересам<sup>56</sup>.

Механизмы разрешения конфликта интересов на муниципальной службе не урегулированы<sup>57</sup>. В результате чего, вопрос о последствиях уведомления муниципальным служащим работодателя о своем намерении работать по совместительству в случае, если последний усмотрит наличие конфликта интересов, законодательно не фиксируется. В отличие от муниципальной службы, на государственной службе работодатель имеет властные рычаги, с

---

<sup>55</sup> Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 41.

<sup>56</sup> Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 29.

<sup>57</sup> Чаннов С.Е. Правовое урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2006. № 11. С. 19.

помощью которых возможно выявить отсутствие или наличие конфликта интересов.

Федеральный закон № 25-ФЗ содержит лишь обобщенную норму о формах последствий при возникновении конфликта интересов: изменение должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения.

При этом, следует заметить, что постановлением мэрии г.о. Тольятти утверждено Положением о комиссии при мэрии городского округа Тольятти по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов<sup>58</sup>, которая рассматривает вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении муниципальных служащих.

Одним из наиболее значимых элементов правового статуса муниципального служащего являются его обязанности, которые отражены в Федеральном законе № 25-ФЗ в статье 12. Необходимо отметить, что большая часть закрепленных обязанностей носит формальный характер и в незначительной степени влияет на детализацию правового статуса муниципального служащего. Например, в законе содержится обязанность «соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации». Но в соответствии с Конституцией РФ все вышеперечисленное должен исполнять каждый гражданин<sup>59</sup>.

Кроме того в законе закреплена обязанность «исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией, соблюдать

---

<sup>58</sup> Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 30.03.2016 г. № 938-п/1 (ред. от 30.11.2016) «О комиссии при мэрии городского округа Тольятти по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссии при мэрии городского округа Тольятти по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов») // Городские ведомости. 2016. № 20 (1894).

<sup>59</sup> Сумина Н.А., Чуб Н.В. Права и обязанности муниципального служащего: понятие и отдельные аспекты их реализации // В сборнике: Права человека: история, теория, практика сборник научных статей пятой Всероссийской научно-практической конференции. 2016. С. 193.

должностную инструкцию и внутренний трудовой распорядок». Муниципальные служащие работают на основе трудового договора, а значит, на них распространяются все обязанности работника, урегулированные трудовым правом, за особенностями, указанными в названном законе № 25-ФЗ.

Далее приведены обязанности, которые непосредственно характеризуют правовой статус муниципального служащего. Он обязан представлять в установленном законом порядке сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения.

Муниципальный служащий должен информировать работодателя о выходе из гражданства России или о приобретении гражданства иностранного государства в день смены гражданства, соблюдать нормы, установленные Федеральным законом «О муниципальной службе в РФ». Кроме того, в обязанности муниципального служащего входит сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Данные обязательства носят действительно статусный характер, так как отражают публичный характер муниципальной службы и особые требования, предъявляемые к лицам, ее осуществляющим.

## 2.2 Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения на примере г.о. Тольятти

Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождение и прекращение регулируется главой 4 Федерального закона № 25-ФЗ. Часть 1 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ устанавливает требования и условия замещения гражданами должностей муниципальной службы.

Во-первых, на муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет. Из этого следует, что к трудовым отношениям,



складывающимся на муниципальной службе, неприменимо общее правило трудового законодательства о возможности заключения трудового договора с гражданами, достигшими возраста 16 лет (см. ст. 63 ТК РФ). Кроме того, недопустимо установление более высокого возрастного ценза.

Во-вторых, граждане, поступающие на муниципальную службу, должны владеть государственным языком Российской Федерации, которым в соответствии со ст. 68 Конституции РФ и ст. 1 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации»<sup>60</sup> является русский язык. При этом по данному вопросу необходимо учитывать позицию Верховного Суда РФ, который указал, что установление субъектом Российской Федерации требования о владении государственными языками республик является неправомерным, федеральное законодательство не содержит норм, предоставляющих законодателю субъектов Российской Федерации право каким-либо образом расширять объем такого рода требований либо его дополнять<sup>61</sup>.

В-третьих, граждане, поступающие на муниципальную службу, должны соответствовать квалификационным требованиям, которые установлены Федеральным законом № 25-ФЗ. Кроме того, поступление на муниципальную службу возможно при отсутствии обстоятельств, указанных в ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ и в ст. 44.1 Устава г.о. Тольятти.

Постановлением Мэра г.о. Тольятти утвержден Перечень квалификационных требований к должностям муниципальной службы в г.о. Тольятти<sup>62</sup>.

Частью 2 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ введен запрет на установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или

---

<sup>60</sup> Федеральный закон от 01.06.2005 г. № 53-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О государственном языке Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

<sup>61</sup> Определение Верховного Суда РФ от 09.04.2008 г. № 74-Г08-23 «Об отмене решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 22.01.2008 и удовлетворении заявления о признании недействующей части 1 статьи 13 Закона Республики Саха (Якутия) «О муниципальной службе в Республике Саха (Якутия)» от 11.07.2007 в части слов «владеющие государственными языками Республики Саха (Якутия)» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

<sup>62</sup> Постановление Мэра городского округа Тольятти Самарской области от 16.05.2008 г. № 1003-1/п (ред. от 09.02.2015) «Об утверждении Перечня квалификационных требований к должностям муниципальной службы в городском округе Тольятти» // Городские ведомости. 2008. № 57 (822).

преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего. Указанный запрет перекликается с положением ч. 1 ст. 3 ТК РФ, запрещающим дискриминацию в сфере труда, и напрямую вытекает из принципа равного доступа к муниципальной службе.

Так, прокурор г. Петрозаводска обратился в суд с иском к главе Петрозаводского городского округа и Н.И.А. о расторжении дополнительного соглашения к трудовому договору по тем основаниям, что назначение Н.И.А. на муниципальную должность проведено с нарушением ч. 2 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ.

Судом было установлено, что назначение Н.И.А. заместителем главы администрации Петрозаводского городского округа - руководителем аппарата произведено главой Петрозаводского городского округа в нарушение положений п. 28 ст. 19 Устава Петрозаводского городского округа, без согласования с Петрозаводским городским Советом. Учитывая изложенные обстоятельства, принятие главой Петрозаводского городского округа вышеуказанного распоряжения в нарушение положений Устава Петрозаводского городского округа, являющегося актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов муниципального образования - без согласования с представительным органом, то есть без учета мнения населения Петрозаводского городского округа, интересы которого представляет Петрозаводский городской Совет, противоречит основополагающим принципам и нормам организации местного самоуправления в Российской Федерации, которые строятся на началах законности (легитимности) обретения власти, обязательного учета волеизъявления народа.

При таких обстоятельствах Н.И.А., как лицо, замещающее главную муниципальную должность, не наделена в установленном порядке публично-властными полномочиями по решению вопросов местного значения и вопросам

по реализации переданных государственных полномочий обязательных для неопределенного круга лиц, что, как полагает судебная коллегия, исключает возможность дальнейшего замещения ею данной муниципальной должности.

Также судебная коллегия нашла, что назначение Н.И.А. на должность является нарушением ч. 2 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ.

Учитывая обстоятельства, дав оценку имеющимся в деле доказательствам в их совокупности, принимая во внимание, что назначение Н.И.А. на главную муниципальную должность произведено в нарушение порядка, установленного Уставом Петрозаводского городского округа, что является достаточным основанием для освобождения ответчика от занимаемой в настоящее время муниципальной должности, суд первой инстанции, руководствуясь вышеуказанными нормами, пришел к правильному выводу об удовлетворении заявленных прокурором г. Петрозаводска требований об обязанности главы Петрозаводского городского округа расторгнуть с Н.И.А. указанное дополнительное соглашение к трудовому договору<sup>63</sup>.

Необходимо учитывать, что гражданину может быть отказано в поступлении на муниципальную службу как в случае наличия ограничений, так и в случае отсутствия необходимых для замещения конкретной должности деловых качеств (ст. 64 ТК РФ).

Например, Ростовский областной суд признал надлежащим уведомлением письменный ответ, данный главой администрации района, в котором в качестве основания отказа в приеме на работу была указана оценка деловых качеств гражданки, претендующей на замещение должности муниципальной службы<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 10.11.2015 г. по делу № 33-4218/2015 «Исковые требования о расторжении дополнительного соглашения к трудовому договору удовлетворены правомерно, поскольку назначение заместителя главы администрации городского округа не согласовывалось с городским советом, что свидетельствует о нарушении устава муниципального образования, а также противоречит основополагающим принципам и нормам организации местного самоуправления в Российской Федерации, которые строятся на началах законности власти, обязательного учета волеизъявления народа» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

<sup>64</sup> Определение Ростовского областного суда от 21.10.2010 г. по делу № 33-12338 «Решение суда об отказе в удовлетворении исковых требований о признании незаконным отказа в приеме на замещение вакантной должности, обязанности заключить срочный трудовой договор, компенсации материального и морального вреда оставлено без изменения, так как согласование Собранием депутатов кандидатуры истицы на замещение

В соответствии с п. 1 ст. 46 Устава г.о. Тольятти поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом № 25-ФЗ.

В ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 25-ФЗ и п. 2 ст. 46 Устава г.о. Тольятти установлено, что при замещении должности муниципальной службы заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Ст. 17 Федерального закона № 25-ФЗ не устанавливает обязательного проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, используя формулировку «может предшествовать конкурс». В этой связи возникает вопрос: в чьем ведении находится решение вопроса о необходимости проведения конкурса, кто решает вопрос о том, для каких должностей муниципальной службы конкурс необходим, для каких нет. В законодательстве субъектов Российской Федерации о муниципальной службе по этому поводу встречаются различные подходы: одни полностью повторяют формулировку федерального закона, другие - предоставляют право решить вопрос о конкурсе муниципальным образованиям. С учетом того, что порядок проведения конкурса регламентируется правовыми актами муниципальных образований, полагаем, что в данном правовом акте необходимо установить не только процедурные вопросы, но и перечень (или группы) должностей, замещаемых на основе конкурса.

Так, порядок проведения такого конкурса в г.о. Тольятти устанавливается решением Думы<sup>65</sup>. Согласно Порядка проведения конкурса на замещение

---

спорной должности не является безусловным основанием для заключения трудового договора» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

<sup>65</sup> См.: Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 21.01.2009 г. № 1064 (ред. от 03.02.2016) «О Порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы и

вакантной должности муниципальной службы и формирования конкурсной комиссии в органах местного самоуправления г.о. Тольятти конкурс проводится в два этапа:

- на первом этапе производится оценка документов для участия в конкурсе, после чего конкурсная комиссия принимает решение о прохождении или непрохождении претендентами первого этапа конкурса;

- на втором этапе конкурсная комиссия проводит конкурс непосредственно с претендентами с применением различных методов оценки профессиональных и личностных качеств претендентов.

По итогам проведения конкурса конкурсная комиссия принимает одно из следующих решений: а) о признании одного из участников победителем конкурса; б) о признании всех претендентов не соответствующими требованиям к вакантной должности муниципальной службы; в) о признании конкурса несостоявшимся.

По результатам конкурса на основании решения конкурсной комиссии представитель нанимателя (работодателя) или уполномоченное им должностное лицо заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы.

Согласно п. 3 Устава г.о. Тольятти, аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года. Положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается постановлением администрации в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом Самарской области<sup>66</sup>.

---

формирования конкурсной комиссии в органах местного самоуправления городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2009. № 17 (932).

<sup>66</sup> Закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 97-ГД (ред. от 07.02.2014) «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 25.09.2007) // Волжская коммуна. 2007. № 191 (25989).

В широком смысле аттестация - процесс, в ходе которого решаются задачи формирования высокопрофессионального кадрового корпуса муниципальных служащих, обеспечения стабильности кадров муниципальной службы, выявления потенциальных возможностей муниципальных служащих с целью наиболее эффективного использования их способностей и т.д. В узком смысле - это процесс, благодаря которому совершенствуется деятельность органа местного самоуправления по подбору и расстановке муниципальных служащих, повышению их квалификации<sup>67</sup>.

Согласно Положения о проведении аттестации муниципальных служащих в органах местного самоуправления г.о. Тольятти<sup>68</sup> аттестация муниципального служащего проводится в целях определения соответствия муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. Аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава муниципальных служащих в органах местного самоуправления, повышению их профессионального уровня, решению вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда муниципальных служащих.

Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года. Для проведения аттестации муниципальных служащих правовым актом представителя нанимателя (работодателя) формируется аттестационная комиссия. Аттестация может проводиться в форме собеседования, тестирования, экзамена по вопросам профессиональной служебной деятельности аттестуемого муниципального служащего.

По результатам аттестации аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений в отношении муниципального служащего: а) соответствует замещаемой должности муниципальной службы; б) соответствует замещаемой должности муниципальной службы и рекомендуется

---

<sup>67</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) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

<sup>68</sup> Постановление Мэра городского округа Тольятти Самарской области от 16.10.2008 г. № 2569-п/1 (ред. от 30.12.2016) «Об утверждении Положения о проведении аттестации муниципальных служащих в органах местного самоуправления городского округа Тольятти» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности муниципальной службы в порядке должностного роста; в) соответствует замещаемой должности муниципальной службы при условии успешного получения дополнительного профессионального образования; г) не соответствует замещаемой должности муниципальной службы.

Результаты аттестации сообщаются аттестованным муниципальным служащим непосредственно после подведения итогов голосования.

В муниципальных образованиях, в которых в соответствии с муниципальными правовыми актами создан кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы, представитель нанимателя (работодателя) в течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издает правовой акт органа местного самоуправления, муниципального органа о том, что муниципальный служащий подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения должности муниципальной службы в порядке должностного роста<sup>69</sup>.

Муниципальный служащий в случае признания его не соответствия замещаемой должности с его согласия переводится на другую должность. При отказе муниципального служащего от перевода на другую должность муниципальной службы или невозможности перевода муниципального служащего с его согласия на другую должность представитель нанимателя вправе принять решение об увольнении муниципального служащего в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

В силу ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ трудовой договор с муниципальным служащим может быть расторгнут по основаниям, предусмотренным ТК РФ, а также по основаниям, установленным в данной статье.

---

<sup>69</sup> Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2016.

Так, в силу п. 10 ч. 1 ст. 83 ТК РФ трудовой договор подлежит прекращению по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, в частности в случае прекращения допуска к государственной тайне, если выполняемая работа требует такого допуска.

Прекращение трудового договора по основаниям, предусмотренным пунктами 2, 8, 9, 10 или 13 части первой указанной статьи, допускается, если невозможно перевести работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у работодателя работу, которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья. При этом работодатель обязан предлагать работнику все отвечающие указанным требованиям вакансии, имеющиеся у него в данной местности. Предлагать вакансии в других местностях работодатель обязан, если это предусмотрено коллективным договором, соглашениями, трудовым договором.

Например, судом было установлено, что должность, замещаемая С. в администрации муниципального района, включена в номенклатуру должностей работников указанной администрации, подлежащих оформлению на допуск к государственной тайне. При прохождении муниципальной службы по указанной должности С. подписано дополнительное соглашение к трудовому договору об оформлении ей допуска к государственной тайне. При этом С. приняты добровольные обязательства о соблюдении требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне, а также она была предупреждена о том, что в случае даже однократного нарушения взятых на себя обязательств защиты государственной тайны ее допуск к государственной тайне может быть прекращен.

Распоряжениями администрации муниципального района С. прекращен допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, в связи с нарушением С. порядка выезда за пределы Российской Федерации лиц, имеющих допуск к государственной тайне, а именно С. не были согласованы с руководителем, принявшим решение о ее допуске к государственной тайне,



выезды за границу, и она уволена с муниципальной службы по пункту 10 части первой статьи 83 ТК РФ.

Суд первой инстанции пришел к выводу о том, что вмененные С. нарушения требований Закона РФ «О государственной тайне»<sup>70</sup> и принятых в его исполнение актов законодательства являются правомерным основанием для прекращения истцу допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, и последующего увольнения со службы.

Судом также было установлено, что на момент увольнения истца у работодателя имелись вакантные должности, которые могли быть предложены С. с учетом ее квалификации, опыта работы, не требующие оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. Работодателем в нарушение положений части второй статьи 83 ТК РФ вакантные должности не были предложены истцу, в связи с чем суд пришел к выводу о нарушении ответчиком порядка увольнения С. и наличии оснований для восстановления ее в прежней должности<sup>71</sup>.

Трудовой договор может быть прекращен и по другим основаниям, предусмотренным ТК РФ и иными федеральными законами. Такие основания, в частности, предусмотрены положениями ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ:

1) достижение предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Предельный возраст обозначен в ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ - 65 лет. Кроме того, допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Так, суд правомерно удовлетворил требование о восстановлении в должности заместителя главы администрации муниципального района, взыскании заработной платы за время вынужденного

---

<sup>70</sup> Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. 21 сентября. № 182.

<sup>71</sup> Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016) // БВС РФ. 2016. № 10.

прогула и компенсации морального вреда, поскольку распоряжение об увольнении истца было издано лицом, в полномочия которого это не входило, кроме того, распоряжение не было согласовано с собранием депутатов муниципального района<sup>72</sup>;

2) прекращение гражданства Российской Федерации, прекращение гражданства иностранного государства.

Например, у П., являющегося муниципальным служащим, занимающим высшую категорию должностей, отсутствует гражданство Российской Федерации. При этом было установлено, что П. получил паспорт гражданина России на основании паспорта гражданина СССР с отметкой о наличии гражданства России. Последний получен в 1995 году в Республике Казахстан с нарушением действовавшего законодательства. Фактически по заключению УФМС паспорт П. не выдавался и в гражданство России в установленном порядке он не принимался. По результатам проверки 31 мая 2013 г. УФМС вынесено заключение об отсутствии гражданства России у П. Сведения о наличии гражданства других государств у П. нет. В иске П. о признании незаконным действий УФМС отказано 7 ноября 2013 г. Решение вступило в силу 24 января 2014 г. Верховный Суд РФ 24 июня 2014 г. оставил решение без изменений<sup>73</sup>.

На первый взгляд трудовые отношения с муниципальным служащим должны быть прекращены на основании п. 2 ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ в связи с прекращением гражданства России. Однако указанное основание не может быть применено в силу того, что гражданство России у П. не прекращалось;

3) несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных ст. 13, 14, 14.1 и 15 Федерального закона № 25-ФЗ. О судебной практике, связанной с применением норм п. 3 ч. 1 ст. 19

<sup>72</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 21.07.2015 г. по делу № 33-2883/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

<sup>73</sup> Определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2014 г. № 46-КФ14-441 [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.vsrfr.ru/vs\\_cases3.php?card=2&name\\_comp=%EF%F0%FF%E4%EA%E8%ED&number\\_comp=&search.x=61&search.y=10](http://www.vsrfr.ru/vs_cases3.php?card=2&name_comp=%EF%F0%FF%E4%EA%E8%ED&number_comp=&search.x=61&search.y=10).

Федерального закона № 25-ФЗ. Например, исковые требования об обязанности расторгнуть с муниципальным служащим трудовой договор были удовлетворены правомерно, поскольку при поступлении на муниципальную службу лицо скрыло факт занятия должностей в коммерческих организациях, который являлся препятствием к поступлению на муниципальную службу<sup>74</sup>. В другом случае, в удовлетворении исковых требований об отмене приказа о прекращении трудового договора с работником, восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, взыскании компенсации морального вреда было правомерно отказано в полном объеме, поскольку истец не соответствует квалификационным требованиям, предъявляемым к стажу муниципальной службы<sup>75</sup>.

4) применение административного наказания в виде дисквалификации. Дисквалификация - лишение физического лица права замещать в том числе должности муниципальной службы.

Ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ допускает продление нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

Так, по одному из дел, приняв во внимание, что в соответствии со ст. 59 ТК РФ срочный трудовой договор может быть заключен по соглашению сторон, суд посчитал, что заключение срочного трудового договора (контракта) сроком до одного года с муниципальным служащим возможно при наличии договоренности сторон о продолжении служебных отношений, а также при

---

<sup>74</sup> Апелляционное определение Московского областного суда от 04.08.2014 г. по делу № 33-14615/2014 «Исковые требования об обязанности расторгнуть с муниципальным служащим трудовой договор удовлетворены правомерно, поскольку при поступлении на муниципальную службу лицо скрыло факт занятия должностей в коммерческих организациях, который являлся препятствием к поступлению на муниципальную службу» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

<sup>75</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 23.04.2014 г. по делу № 33-278 «В удовлетворении исковых требований об отмене приказа о прекращении трудового договора с работником, восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, взыскании компенсации морального вреда отказано в полном объеме, так как истица не соответствует квалификационным требованиям, предъявляемым к стажу муниципальной службы» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

условии, что ранее заключенный с ним трудовой договор (контракт) был прекращен по соответствующим основаниям. Суд указал, что продление срока службы муниципального служащего после достижения предельного возраста зависит именно от обоюдного согласия сторон, при этом ссылки истца на дискриминацию по возрастному признаку в этом случае являются несостоятельными. В частности, Конституционным Судом РФ неоднократно указывалось, что принцип равенства, закрепленный в ст. 19 (ч. 1 и 2) Конституции РФ, не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования труда (прохождения службы) устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям (в том числе вводить правила, касающиеся условий замещения отдельных должностей и оснований освобождения от должности), если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям. Такие различия, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, согласно п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ № 111, не считаются дискриминацией. Следовательно, установление предельного возраста для нахождения на муниципальной службе, как обусловленного спецификой профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий муниципальных органов, не может оцениваться как дискриминационное ограничение конституционных прав<sup>76</sup>.

Федеральный закон № 25-ФЗ не оговаривает, в каком порядке и в какой форме осуществляется продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Судебные органы на этот счет указывают, что, поскольку Федеральным законом № 25-ФЗ порядок

---

<sup>76</sup> Апелляционное определение Московского областного суда от 31.01.2013 г. по делу № 33-1674/2013(33-28184/2012) «В удовлетворении требований о признании увольнения незаконным, восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула обоснованно отказано, поскольку истец был правомерно уволен по п. 1 ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ ввиду достижения им предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы; соглашения о продлении срока службы истца сторонами достигнуто не было» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

оформления служебных отношений в связи с продлением срока нахождения на муниципальной службе не урегулирован, необходимо руководствоваться нормами ТК РФ (Апелляционное определение Московского областного суда от 31.01.2013 г. по делу № 33-1674/2013(33-28184/2012).

### 2.3 Правовое регулирование работы с кадровым составом на муниципальной службе на примере г.о. Тольятти

Организация кадровой работы муниципального образования определена в главе 8 Федерального закона 25-ФЗ. При этом каждое муниципальное образование самостоятельно решает, каким образом такая работа будет организована и какие из установленных обязанностей будут закреплены за соответствующими отделами или должностными лицами.

В г.о. Тольятти при мэрии действует Управление муниципальной службы и кадровой политики мэрии г.о. Тольятти, основной целью которого является формирование и реализация кадровой политики в органах местного самоуправления, муниципальных предприятиях и учреждениях г.о. Тольятти, организация управления муниципальной службой и персоналом органов местного самоуправления; организация кадровой работы с персоналом мэрии, руководителями муниципальных предприятий и учреждений, а также регистрация трудовых договоров, заключаемых между работником и работодателем - физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем, на территории г.о. Тольятти<sup>77</sup>.

В число задач Управления входят:

- формирование и обеспечение реализации кадровой политики в органах местного самоуправления, муниципальных предприятиях и учреждениях;

- координация работы по организации муниципальной службы в органах местного самоуправления, координация и контроль деятельности кадровых

---

<sup>77</sup> Распоряжение Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 12.07.2013 г. № 4293-р/1 (ред. от 22.01.2015) «Об утверждении Положения об Управлении муниципальной службы и кадровой политики мэрии городского округа Тольятти» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

служб муниципальных предприятий и учреждений в части организации работы с персоналом;

- организация и проведение кадровой работы с персоналом мэрии, руководителями муниципальных предприятий и учреждений; внедрение и развитие кадровых технологий с персоналом мэрии, а также с руководителями муниципальных предприятий и учреждений;

- организация и осуществление мероприятий по профилактике коррупционных и иных правонарушений в мэрии городского округа Тольятти, обеспечению соблюдения муниципальными служащими запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения.

Общие принципы организации и деятельности системы подготовки высококвалифицированных кадров для муниципальной службы на договорной основе закреплены в ст. 28.1 Федерального закона № 25-ФЗ.

Правовая регламентация подготовки кадров для муниципальной службы представляет собой полную аналогию соответствующего механизма правового регулирования, действующего в отношении государственной гражданской службы. Составными частями механизма подготовки кадров для муниципальной службы являются:

- нормы о проведении конкурсов на заключение договора о целевом обучении в образовательных организациях высшего (в том числе дополнительного профессионального) образования;

- требования к договору о целевом обучении, его содержанию, порядку заключения, исполнения, расторжения;

- правила о финансовом обеспечении расходов на целевое обучение.

Органы местного самоуправления могут осуществлять организацию подготовки граждан для муниципальной службы на договорной основе в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании (в качестве основного акта здесь выступает Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации») и с учетом положений Федерального закона № 25-ФЗ.

В целях организации работы по подбору и расстановке кадров, стабильного кадрового обеспечения, своевременного замещения вакантных должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления г.о. Тольятти квалифицированными специалистами, мэрией г.о. Тольятти утверждено Положение о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в г.о. Тольятти<sup>78</sup>.

Формирование кадрового резерва осуществляется Комиссией по формированию кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления. Кадровый резерв формируется в соответствии с должностями муниципальной службы согласно штатному расписанию в органах местного самоуправления, отдельно по каждому органу местного самоуправления и утверждается соответственно председателем Думы, мэром ежегодно по состоянию на первое января следующего за отчетным года.

Одним из важных условий развития муниципальной службы является повышение профессионализма и компетентности кадрового состава органов местного самоуправления, которое взаимосвязано с созданием и эффективным применением системы непрерывного профессионального развития муниципальных служащих. Отсутствие необходимых профессиональных знаний и навыков муниципальных служащих в Самарской области приводит к снижению эффективности принимаемых решений на муниципальной службе в Самарской области, в связи с чем, Правительство Самарской области утвердило государственную программу «Развитие муниципальной службы в Самарской области на 2016 - 2019 годы»<sup>79</sup>.

Цель данной программы является содействие развитию и совершенствованию муниципальной службы в Самарской области, повышение престижа муниципальной службы в Самарской области.

---

<sup>78</sup> Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 03.07.2015 г. № 2115-п/1 «Об утверждении Положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в городском округе Тольятти» // Городские ведомости. 2015. № 47 (1825).

<sup>79</sup> Постановление Правительства Самарской области от 28.12.2015 г. № 892 (ред. от 27.03.2017) «Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие муниципальной службы в Самарской области на 2016 - 2019 годы»» // Волжская коммуна. 2015. № 345 (29544).

Конечными результатами реализации Государственной программы являются: создание группы перспективных руководителей для замещения ключевых должностей в различных муниципальных образованиях в Самарской области; профессиональный подбор муниципальных служащих в Самарской области; расширение возможностей поиска профессиональных кадров для муниципальной службы в Самарской области и улучшение качественного состава муниципальных служащих в Самарской области; повышение престижа работы в органах местного самоуправления муниципальных образований Самарской области; повышение квалификации муниципальных служащих в Самарской области для эффективного исполнения возложенных на них задач; наличие данных о качестве повышения квалификации муниципальных служащих в Самарской области посредством персонального анкетирования муниципальных служащих в Самарской области, прошедших повышение квалификации; совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих в Самарской области; профессиональный подбор муниципальных служащих в Самарской области и улучшение качественного состава муниципальных служащих в Самарской области; повышение результативности и качества работы органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области; своевременное принятие новых муниципальных правовых актов, касающихся муниципальной службы в Самарской области; повышение информированности и компетентности муниципальных служащих в Самарской области в вопросах защиты персональных данных и информационной безопасности; повышение компетентности муниципальных служащих в Самарской области при использовании информационных технологий.

Анализ состояния кадрового потенциала муниципальных служащих г.о. округа Тольятти показывает, что доля лиц, имеющих высшее профессиональное образование, составляла 97,9%, из них 8,7% муниципальных служащих имеют второе высшее образование, а количество муниципальных служащих, имевших ученую степень, снизилось до 2,0% в связи с их



увольнением из органов местного самоуправления. Доля муниципальных служащих, имеющих высшее образование по специальности «Государственное и муниципальное управление», составила 9,96% от общего количества муниципальных служащих городского округа Тольятти. Кроме того, 1,4% муниципальных служащих по уровню образования не соответствовали квалификационным требованиям по замещаемым должностям муниципальной службы<sup>80</sup>.

С учетом современных потребностей и динамичности развития муниципальной службы необходимо формировать систему профессионального развития муниципальных служащих на основе долгосрочного планирования и гарантированного финансирования из бюджета городского округа Тольятти. Решение проблемы программно-целевым методом позволит наилучшим способом скоординировать деятельность и достичь желаемых результатов.

В связи с чем, развитие муниципальной службы в г.о. Тольятти должно осуществляться в соответствии с единой программой, которая позволила бы подойти к решению проблем комплексно, будет способствовать формированию у муниципальных служащих необходимых профессиональных знаний, умений и навыков, позволяющих эффективно выполнять должностные обязанности, то есть позволит обеспечить необходимые последовательность и системность реализации мероприятий по развитию муниципальной службы, ее оптимальных организационно-правовых и методологических предпосылок.

Для этого необходимо развитие и совершенствование организационных, информационных, правовых, финансовых основ муниципальной службы в органах местного самоуправления г.о. Тольятти; повышение эффективности профессиональной деятельности муниципальных служащих и престижа муниципальной службы в г.о. Тольятти. Для достижения данной цели целесообразно: совершенствовать муниципальную нормативно-правовую базу, регулиующую вопросы муниципальной службы в г.о. Тольятти; сформировать

---

<sup>80</sup> Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 14.10.2013 г. № 3176-п/1 (ред. от 23.12.2016) «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в городском округе Тольятти на 2014 - 2016 годы» // Городские ведомости. 2013. № 79 (1578).

систему непрерывного обучения, профессиональной переподготовки и повышения квалификации для профессионального развития муниципальных служащих; внедрять эффективные технологии и современные методы работы, направленные на повышение компетенции муниципальных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности; создать условия для обеспечения устойчивого развития кадрового потенциала, повышения эффективности, престижа, открытости и прозрачности муниципальной службы в г.о. Тольятти.

Проведенный во второй главе работы анализ правового статуса муниципального служащего и порядка прохождения муниципальной службы, позволяет подвести следующие итоги.

1. Муниципальный служащий: 1) гражданин Российской Федерации или гражданин иностранного государства-участника соответствующих международных договоров Российской Федерации; 2) исполняет обязанности по должности муниципальной службы; 3) получает денежное содержание, выплачиваемое из средств местного бюджета.

2. Закрепление в Федеральном законе № 25-ФЗ перечня прав и обязанностей муниципальных служащих является важным правовым достижением. Однако в законе права муниципального служащего носят достаточно абстрактный характер, большая часть обязанностей носит формальный характер и в незначительной степени влияет на детализацию правового статуса муниципального служащего.

3. Анализ состояния кадрового потенциала муниципальных служащих г.о. округа Тольятти показывает, что с учетом современных потребностей и динамичности развития муниципальной службы необходимо сформировать систему профессионального развития муниципальных служащих на основе долгосрочного планирования и гарантированного финансирования из бюджета г.о. Тольятти. Решение проблемы программно-целевым методом позволит наилучшим способом скоординировать деятельность и достичь желаемых результатов.

## Заключение

В процессе проведенного исследования были достигнуты следующие результаты.

Отличительными особенностями муниципальной службы являются: 1) муниципальная служба осуществляется в органах местного самоуправления, в аппарате избирательной комиссии муниципального образования, на должностях муниципальной службы; 2) муниципальная служба функционирует в сфере публичной власти и является публично-властной деятельностью; 3) муниципальная служба является социальным институтом и отличается социальным характером функционирования; 4) муниципальная служба является правовым институтом.

Правовой характер функционирования муниципальной службы проявляется в двух аспектах. С одной стороны, муниципальные служащие призваны осуществлять свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления. С другой стороны, муниципальная служба является особым видом управленческой деятельности, которая имеет жесткий правовой режим регламентации. А к муниципальным служащим предъявляются особые требования, составляющие правовой статус, который регламентируется нормативными правовыми актами и тем самым отличает муниципальных служащих от других работников.

Процесс прохождения муниципальной службы наряду с правовыми нормами регулируется и такими социальными регуляторами, как традиции. Однако, законодательно на уровне Российской Федерации детально не регламентирован механизм реализации принципа учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы. Субъекты РФ своими нормативными актами не детализируют положения законов Российской Федерации относительно учета местных и иных традиций при прохождении муниципальной службы, а если даже и детализируют, то данные нормативно-

правовые акты в итоге могут быть признаны судом недействительными. Тем не менее, принцип учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы реализуется либо в муниципально-правовых нормах, либо в непосредственной деятельности самих органов местного самоуправления и муниципальных служащих.

Муниципальный служащий:

1) гражданин Российской Федерации или гражданин иностранного государства-участника соответствующих международных договоров Российской Федерации;

2) исполняет обязанности по должности муниципальной службы;

3) получает денежное содержание, выплачиваемое из средств местного бюджета.

Закрепление в Федеральном законе № 25-ФЗ перечня прав и обязанностей муниципальных служащих является важным правовым достижением. Однако в законе права муниципального служащего носят достаточно абстрактный характер без детального рассмотрения. В целом все права муниципального служащего можно разделить на четыре группы: первая группа включает в себя права, основной направленностью которых является обеспечение исполнения служащим его должностных обязанностей.; ко второй группе прав относятся так называемые права-гарантии; третью группу составляют права, связанные с профессиональным развитием и карьерным ростом муниципального служащего; в состав четвертой группы входят права, направленные на реализацию и муниципальным служащим прав первых трех групп.

Одним из наиболее значимых элементов правового статуса муниципального служащего являются его обязанности, которые отражены в Федеральном законе № 25-ФЗ в статье 12 и большая часть из которых носит формальный характер и в незначительной степени влияет на детализацию правового статуса муниципального служащего.

Анализ состояния кадрового потенциала муниципальных служащих г.о. округа Тольятти показывает, что с учетом современных потребностей и

динамичности развития муниципальной службы необходимо сформировать систему профессионального развития муниципальных служащих на основе долгосрочного планирования и гарантированного финансирования из бюджета городского округа Тольятти. Решение проблемы программно-целевым методом позволит наилучшим способом скоординировать деятельность и достичь желаемых результатов.

В связи с чем, развитие муниципальной службы в г.о. Тольятти должно осуществляться в соответствии с единой программой, которая позволила бы подойти к решению проблем комплексно, будет способствовать формированию у муниципальных служащих необходимых профессиональных знаний, умений и навыков, позволяющих эффективно выполнять должностные обязанности, то есть позволит обеспечить необходимые последовательность и системность реализации мероприятий по развитию муниципальной службы, ее оптимальных организационно-правовых и методологических предпосылок.

Для этого необходимо развитие и совершенствование организационных, информационных, правовых, финансовых основ муниципальной службы в органах местного самоуправления г.о. Тольятти; повышение эффективности профессиональной деятельности муниципальных служащих и престижа муниципальной службы в г.о. Тольятти. Для достижения данной цели целесообразно: совершенствовать муниципальную нормативно-правовую базу, регулиующую вопросы муниципальной службы в г.о. Тольятти; сформировать систему непрерывного обучения, профессиональной переподготовки и повышения квалификации для профессионального развития муниципальных служащих; внедрять эффективные технологии и современные методы работы, направленные на повышение компетенции муниципальных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности; создать условия для обеспечения устойчивого развития кадрового потенциала, повышения эффективности, престижа, открытости и прозрачности муниципальной службы в г.о. Тольятти.

**Список использованных источников**

## Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
4. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
5. Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
6. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
7. Федеральный закон от 01.06.2005 г. № 53-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О государственном языке Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.
8. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

9. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
10. Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. 21 сентября. № 182.
11. Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 г. № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158.
12. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 14.12.2009 г. № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения» // Российская газета. 2010. 22 января. № 12.
13. Устав Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД (ред. от 11.01.2016) // Волжская коммуна. 2006. № 237.
14. Закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 97-ГД (ред. от 07.02.2014) «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 25.09.2007) // Волжская коммуна. 2007. № 191 (25989).
15. Закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД (ред. от 19.12.2016) «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. № 190 (25988).
16. Закон Самарской области от 30.12.2005 г. № 254-ГД (ред. от 11.01.2016) «О Реестре должностей муниципальной службы в Самарской области» // Волжская коммуна. 2006. № 1 (25554).
17. Постановление Правительства Самарской области от 28.12.2015 г. № 892 (ред. от 27.03.2017) «Об утверждении государственной программы

- Самарской области «Развитие муниципальной службы в Самарской области на 2016 - 2019 годы» // Волжская коммуна. 2015. № 345 (29544).
18. Постановление Тольяттинской городской Думы Самарской области от 30.05.2005 г. № 155 (ред. от 17.02.2016) «Об Уставе городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2005. № 87 (454).
19. Постановление Тольяттинской городской Думы Самарской области от 06.02.2002 г. № 368 «О Положении о муниципальной службе в г. Тольятти» (вместе с «Положением о муниципальной службе в г. Тольятти», «Реестром муниципальных должностей, муниципальных должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления г. Тольятти») // Городские ведомости. 2002. № 12 (166).
20. Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 21.01.2009 г. № 1064 (ред. от 03.02.2016) «О Порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы и формирования конкурсной комиссии в органах местного самоуправления городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2009. № 17 (932).
21. Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 19.11.2008 г. № 1012 (ред. от 17.02.2016) «О денежном содержании и социальных выплатах муниципальным служащим городского округа Тольятти» (вместе со «Схемой коэффициентов окладов по должностям муниципальной службы органов местного самоуправления городского округа Тольятти») // Городские ведомости. 2008. № 141 (906).
22. Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 30.03.2016 г. № 938-п/1 (ред. от 30.11.2016) «О комиссии при мэрии городского округа Тольятти по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссии при мэрии городского округа Тольятти по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов») // Городские ведомости. 2016. № 20 (1894).



23. Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 03.07.2015 г. № 2115-п/1 «Об утверждении Положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в городском округе Тольятти» // Городские ведомости. 2015. № 47 (1825).
24. Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 14.10.2013 г. № 3176-п/1 (ред. от 23.12.2016) «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в городском округе Тольятти на 2014 - 2016 годы» // Городские ведомости. 2013. № 79 (1578).
25. Постановление Мэра городского округа Тольятти Самарской области от 16.10.2008 г. № 2569-п/1 (ред. от 30.12.2016) «Об утверждении Положения о проведении аттестации муниципальных служащих в органах местного самоуправления городского округа Тольятти» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
26. Постановление Мэра городского округа Тольятти Самарской области от 16.05.2008 г. № 1003-1/п (ред. от 09.02.2015) «Об утверждении Перечня квалификационных требований к должностям муниципальной службы в городском округе Тольятти» // Городские ведомости. 2008. № 57 (822).
27. Распоряжение Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 12.07.2013 г. № 4293-р/1 (ред. от 22.01.2015) «Об утверждении Положения об Управлении муниципальной службы и кадровой политики мэрии городского округа Тольятти» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
28. Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224 (утратил силу).
29. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506 (утратил силу).

## Специальная литература

1. Балицкий И.И., Дядя С.А., Михайлов Ю.И. Совершенствование правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2015. № 2 (20). С. 64-67.
2. Басов С.Л. Правовые основы публичной службы в Российской Федерации. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. 234 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. М., 1993. 426 с.
4. Борзункова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). М., 2007. 340 с.
5. Братановский, С.Н. Принципы организации и функционирования муниципальной службы // Гражданин и право. 2011. № 5. С. 5-9.
6. Зайцев М.С. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе, а также службе на государственных должностях. // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2 (26). С. 210-224.
7. Игнатов Д.А., Кириченко Ю.Н. Основные принципы муниципальной службы в России // В сборнике: Поколение будущего: Взгляд молодых ученых - 2015 сборник научных статей 4-й Международной молодежной научной конференции в 4-х томах / Отв. ред. А.А. Горохов. 2015. С. 240-244.
8. 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) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.
9. Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 41-44.

10. 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) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.
11. Козбаненко В.А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. М., 1999. 340 с.
12. Левченко Н.А., Агуреева М.В. Основные задачи и принципы государственной и муниципальной службы // В сборнике: Актуальные вопросы социально-экономического развития современного государства Сборник научных статей по материалам II-й научно-практической конференции. Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М.И. Платова. 2015. С. 20-24.
13. Левченко Н.А. Повышение профессионализма муниципальных служащих как механизм реализации кадрового потенциала территории // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). Серия «Социально-экономические науки». 2013. № 3. С. 46-49.
14. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 27-31.
15. Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2016.
16. Подкопаева Е.Е. Принцип формального равенства в рамках института муниципальной службы в России и за рубежом // Признание права и принцип формального равенства: Сборник трудов международной научной конференции (Воронеж, 10 – 11 июня 2015 г.) / Отв. ред. М.А. Беляев. М.: Современная экономика и право, 2015. 572-578.

17. Подкопаева Е.Е. Концепция муниципальной службы в Российской Федерации и в странах Евросоюза (на примере Литовской республики) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2013. № 2. С. 142-144.
18. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / Под ред. Н.В. Постового. М.: Юриспруденция, 2016. 422 с.
19. Стариков Ю.Н. Служебное право: Учебник. М.: БЕК, 2011. 426 с.
20. Сумина Н.А., Чуб Н.В. Права и обязанности муниципального служащего: понятие и отдельные аспекты их реализации // В сборнике: Права человека: история, теория, практика сборник научных статей пятой Всероссийской научно-практической конференции. 2016. С. 192-195.
21. Усманова Р.М. Проблема реализации принципа учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 64-67.
22. Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. С. 106-107.
23. Чабрицкая А.С. К вопросу о равном доступе граждан к муниципальной службе // Эпоха науки. 2016. № 8. С. 147-150.
24. Чаннов С.Е. Правовое урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2006. № 11. С. 19-22.
25. Чихладзе Л.Т. Некоторые аспекты понятия муниципальной службы в Российской Федерации // В сборнике: Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского / Под общ. ред. Д.А. Пашенцева. 2016. С. 471-475.
26. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. М., 2007. 622 с.

27. Якушев В.С. О понятии правового института // Правоведение. 1970. № 6. С. 66-68.

#### Материалы юридической практики

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2015 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки С.И. Федоровой» // ВКС РФ. 2016. № 2.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // ВКС РФ. 2004. № 1.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 г. № 1591-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Родниковский муниципальный район» Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» // ВКС РФ. 2014. № 3.
4. Определение Верховного Суда РФ от 09.04.2008 г. № 74-Г08-23 «Об отмене решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 22.01.2008 и удовлетворении заявления о признании недействующей части 1 статьи 13 Закона Республики Саха (Якутия) «О муниципальной службе в Республике Саха (Якутия)» от 11.07.2007 в части слов «владеющие государственными языками Республики Саха (Якутия)» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
5. Определение Верховного Суда РФ от 29.08.2007 г. № 94-Г07-1 «Об отмене решения суда Чукотского автономного округа от 28.02.2007 и признании недействующей в части ст. 1 Кодекса о муниципальной

- службе Чукотского автономного округа от 05.05.1999 № 19-ОЗ» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
6. Определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2014 г. № 46-КФ14-441 [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.vsrfr.ru/vs\\_cases3.php?card=2&name\\_comp=%EF%F0%FF%E4%EA%E8%ED&number\\_comp=&search.x=61&search.y=10](http://www.vsrfr.ru/vs_cases3.php?card=2&name_comp=%EF%F0%FF%E4%EA%E8%ED&number_comp=&search.x=61&search.y=10).
  7. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 08.08.2012 г. по делу № А53-21687/2011 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
  8. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 02.06.2015 г. по делу № 33-8177/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
  9. Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 10.11.2015 г. по делу № 33-4218/2015 «Исковые требования о расторжении дополнительного соглашения к трудовому договору удовлетворены правомерно, поскольку назначение заместителя главы администрации городского округа не согласовывалось с городским советом, что свидетельствует о нарушении устава муниципального образования, а также противоречит основополагающим принципам и нормам организации местного самоуправления в Российской Федерации, которые строятся на началах законности власти, обязательного учета волеизъявления народа» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
  10. Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 21.07.2015 г. по делу № 33-2883/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
  11. Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 23.04.2014 г. по делу № 33-278 «В удовлетворении исковых требований об отмене приказа о прекращении трудового договора с работником, восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, взыскании компенсации морального вреда

отказано в полном объеме, так как истица не соответствует квалификационным требованиям, предъявляемым к стажу муниципальной службы» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

12. Апелляционное определение Московского областного суда от 04.08.2014 г. по делу № 33-14615/2014 «Исковые требования об обязанности расторгнуть с муниципальным служащим трудовой договор удовлетворены правомерно, поскольку при поступлении на муниципальную службу лицо скрыло факт занятия должностей в коммерческих организациях, который являлся препятствием к поступлению на муниципальную службу» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

13. Апелляционное определение Московского областного суда от 31.01.2013 г. по делу № 33-1674/2013(33-28184/2012) «В удовлетворении требований о признании увольнения незаконным, восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула обоснованно отказано, поскольку истец был правомерно уволен по п. 1 ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ ввиду достижения им предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы; соглашения о продлении срока службы истца сторонами достигнуто не было» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

14. Апелляционное определение Самарского областного суда от 27.08.2013 г. по делу № 33-7918/2013 «Иск о признании незаконными действий по заключению трудового договора удовлетворен правомерно, поскольку ответчик на момент заключения трудового договора не соответствовал квалификационным требованиям, предъявляемым к стажу муниципальной (государственной службы) или стажу работы по специальности, необходимый для замещения высшей должности

муниципальной службы» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

15. Определение Ростовского областного суда от 21.10.2010 г. по делу № 33-12338 «Решение суда об отказе в удовлетворении исковых требований о признании незаконным отказа в приеме на замещение вакантной должности, обязанности заключить срочный трудовой договор, компенсации материального и морального вреда оставлено без изменения, так как согласование Собранием депутатов кандидатуры истицы на замещение спорной должности не является безусловным основанием для заключения трудового договора» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
16. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016) // БВС РФ. 2016. № 10.