

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: «Проблемы правового регулирования прохождения муниципальной
службы в Российской Федерации»

Студент

И.Ю. Рылкин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

Д.А. Липинский

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы д.ю.н., профессор, Д.А. Липинский

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

(личная подпись)

«_____» _____ 20____ г.

Допустить к защите

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

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

(личная подпись)

«_____» _____ 20____ г.

Тольятти 2019

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ.....	6
Понятие службы.....	муниципальной 6
Понятие служащего.....	муниципального 18
Глава 2. ПОРЯДОК ПРОХОЖДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.....	27
2.1. Поступление на муниципальную службу. Трудовой договор (контракт)	27
2.2. Конкурс на замещение должности муниципальной службы.....	43
2.3. Аттестация муниципального служащего.....	45
2.4. Рабочее (служебное) время и время отдыха.....	49
2.5. Оплата труда муниципального служащего.....	54
Глава 3. ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРЕКРАЩЕНИЕ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА С МУНИЦИПАЛЬНЫМ СЛУЖАЩИМ.....	59
3.1. Дисциплинарная ответственность муниципального служащего.....	59
3.2. Прекращение трудового договора с муниципальным служащим.....	66
Заключение.....	72
Список источников.....	используемых 76

Введение

Современный этап формирования местного самоуправления характеризуется усилением внимания к такой важной ее составляющей, как муниципальная служба, поскольку повышение эффективности работы органов местного самоуправления находится в прямой зависимости от того, в каком состоянии находится правовое регулирование отношений в сфере муниципальной службы. В этой связи необходим анализ правовых факторов, влияющих на организацию и функционирование муниципальной службы в Российской Федерации, что представляет собой новую исследовательскую задачу, имеющую и прикладное значение.

Специальным законом, определяющим порядок прохождения муниципальной службы, является Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹. Отметим, что относительно солидный срок действия данного закона не снял ряд вопросов относительно прохождения муниципальной службы.

Принятые законы в данной сфере не сняли многие вопросы относительно института муниципальной службы. Есть ряд вопросов относительно воплощения в жизнь принципов. На которых базируется муниципальная служба. Это особенно свойственно малым муниципальным образованиям, где «все всех знают», «друг другу родственники» и т.д. Данное обстоятельство мешает объективной оценке деловых качеств потенциального муниципального служащего. Поэтому вопросы приема, аттестации, продвижения по службе нуждаются в особой правовой регламентации.

Проблемы правового регулирования муниципальной службы во многом связаны с тем, что четко не определена отраслевая принадлежность правового регулирования прохождения муниципальной службы. Здесь сталкиваются вопросы конституционного, административного и трудового

¹ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

права. До сих пор нет единства среди исследователей о том, является ли муниципальное право самостоятельной отраслью права, подотраслью конституционного права или комплексной отраслью.

Объектом исследования являются общественные отношения, образующиеся в процессе поступления, прохождения и прекращения муниципальной службы.

Предметом настоящего исследования являются теоретические, правовые и практические аспекты прохождения муниципальной службы.

Степень научной разработанности. Теоретической базой исследования послужили труды представителей науки конституционного и муниципального права. Особое внимание уделено работам в области конституционного и муниципального права С.А. Авакьяна, Д.Н. Бахраха, Н.А. Бобровой, Ю.А. Дмитриева, А.И. Казанника, В.М. Манохина, Ю.Н. Старилова, Н.С. Тимофеева, Н.Л. Пешина, Е.С. Шугриной.

Особенности прохождения муниципальной службы рассматривались в трудах Г.В. Атаманчука, В.В. Еремяна, Е.И. Колюшина, М.В. Преснякова, С.Е. Чаннова и других.

Однако, в большей части работы названных авторов касались лишь отдельных аспектов прохождения муниципальной службы. Более того принятие ряда законов, касающихся правового статуса служащих, в частности, изменение в антикоррупционном и пенсионном законодательстве, заставляют по-новому взглянуть на исследуемую тему.

Цель диссертационного исследования заключается в проведении комплексного анализа современного состояния института муниципальной службы, выявлении проблем в законодательном регулировании и правоприменительной практике, а также выработке рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования указанных муниципально-служебных отношений.

Для достижения указанной цели сформулированы следующие **задачи**:

- провести комплексный анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей вопросы прохождения муниципальной службы;
- рассмотреть особенности правового регулирования вопросов прохождения муниципальной службы на уровне субъектов Российской Федерации, а также на уровне некоторых муниципальных образований;
- провести комплексный анализ проблем и исследовать существенные пробелы в нормативно-правовом регулировании отношений, возникающих в процессе поступления, прохождения и прекращения муниципальной службы,
- дать практические рекомендации в решении этих проблем.

Методологическую основу составили как общенаучные, так и специальные методы научного исследования: диалектический, исторический, системный, логический, формально-юридический, сравнительно-правовой и другие.

Нормативно-правовую основу исследования составили нормативные правовые акты разного уровня: Европейская Хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ, «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ и др., законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и о муниципальной службе, уставы муниципальных образований, иные нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления.

Научная новизна состоит в исследовании законодательства и правоприменительной практики с учетом современных реалий, выработке рекомендаций по совершенствованию нормативной базы.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

1.1. Понятие муниципальной службы

Легальное определение муниципальной службы закреплено в ст. 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)². Между тем, Закон об общих принципах организации местного самоуправления содержит в себе несколько иные подходы.

Отличия между этими положениями рассматриваемых Законов состоят в следующем:

- в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нет указания на Конституцию РФ;
- в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» не закрепляются все муниципальные правовые акты как регуляторы трудовых отношений с муниципальным служащим; например, в систему муниципальных правовых актов входят: 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

2. Противоречие между статьями Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Предметом регулирования указанного закона являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской

² Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

Федерации, граждан иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

В свою очередь, в ст. 9 «Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации» данного Закона нет никакого указания на международные договоры как регуляторы отношений с участием муниципальных служащих.

В этом отношении обратим внимание на Модельный закон «Об основах муниципальной службы», который закрепляет следующее определение муниципальной службы: «Муниципальная служба - профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной» (ст. 2)³.

Отметим, что данная дефиниция отличается от аналогичной, закрепленной в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации», прежде всего тем, что в ней нет указания на трудовой договор (контракт).

3. Противоречия между Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» и Трудовым кодексом РФ⁴.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» в ст. 3 устанавливает, что на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными этим Федеральным законом.

В Трудовом кодексе РФ формулируется, что регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными

³ Модельный закон «Об основах муниципальной службы» (принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 26.03.2002 № 19-10) // СПС «ГАРАНТ»: URL: <http://base.garant.ru/2569413/#ixzz4wCpWjxH0>.

⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

конституционными законами осуществляется: трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда), состоящим из названного Кодекса, иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права; иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права: указами Президента Российской Федерации; постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти; нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Кроме того, трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения регулируются также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права. Аналогичная ситуация складывается и с другими нормативными правовыми актами о муниципальной службе, в которых употребляется термин «профессиональная служебная деятельность»⁵.

Кроме того, недостаточно ясной остается дефиниция «профессиональная деятельность» и ее правовое содержание. Так, область профессиональной деятельности - совокупность объектов профессиональной деятельности в их научном, социальном, экономическом, производственном проявлении⁶. Помимо прочего, «...вид профессиональной деятельности - совокупность обобщенных трудовых функций, имеющих близкий характер, результаты и условия труда»⁷.

Отметим, что «...надежность профессиональной деятельности - вероятность эффективной и безаварийной работы производителя (коллектива

⁵ См., напр.: письмо Минтруда России № 18-2/10/2-1490 от 19.03.2013 // URL: <http://rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/18>.

⁶ Письмо Минобрнауки России от 13.05.2010 № 03-956 «О разработке вузами основных образовательных программ» (вместе с «Разъяснениями разработчикам основных образовательных программ для реализации федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования»).

⁷ Письмо Минтруда России от 29.04.2013 № 170н «Об утверждении методических рекомендаций по разработке профессионального стандарта» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2013. № 8.

производителей) в течение заданного времени работы, при сохранении жизни, здоровья и работоспособности как самого работника, так и лиц, с которыми он объединен совместной деятельностью...». Существенно и то, что «...объект профессиональной деятельности - системы, предметы, явления, процессы, на которые направлено воздействие...»⁸.

Анализ данных нормативных положений позволяет утверждать, что профессиональная деятельность приравнивается к реализации трудовой функции.

Однако в ТК РФ закрепляется несколько иной подход: «Профессиональный стандарт - характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции» (ст. 195.1). Выходит, что профессиональная деятельность - это более широкое понятие, чем трудовая функция.

Следовательно, можно утверждать о том, что существует противоречие между ТК РФ и иными нормативными правовыми актами по вопросу определения профессиональной деятельности. Отметим, что Европейская Хартия местного самоуправления особое внимание обращает на создание условий для приема на службу и продвижение компетентных работников по службе исходя из профессиональных заслуг. Согласно ч. 2 ст. 6 данного документа «Статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе»⁹.

Противоречие между федеральным законодательством и нормативными правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления,

⁸ Письмо Минобрнауки России от 13.05.2010 № 03-956 «О разработке вузами основных образовательных программ» (вместе с «Разъяснениями разработчикам основных образовательных программ для реализации федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования»).

⁹ European Charter of Local Self-Government» (done in Strasbourg on 10/15/1985) // https://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_en.pdf (дата доступа 2 марта 2019).

которое проявляется в стремлении расширить понятие «муниципальная служба».

Например, Закон Пермского края «О муниципальной службе в Пермском крае»¹⁰ устанавливает, что муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе (далее - граждане), которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Закон Челябинской области от 30.2007 № 144-ЗО «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области» закрепляет, что муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе (далее - граждане), которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)¹¹.

Однако, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет, что предметом регулирования настоящего Федерального закона являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе (далее - граждане), прохождением и

¹⁰ Закон Пермского края от 04.05.2008 № 228-ПК «О муниципальной службе в Пермском крае» // СЗ Пермского края. 2008. № 6.

¹¹ Закон Челябинской области от 30.05.2007 № 144-ЗО «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 14 июня 2007 г. № 120.

прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих (ст. 1).

Вместе с тем положение о профессиональной деятельности иностранных граждан не включается в определение муниципальной службы, закрепленного в ст. 2 данного нормативного правового акта.

Можно сделать вывод о том, что законодательство некоторых субъектов и ряд муниципальных правовых актов направлены на устранение этого несовершенства юридической техники, характерного для Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Стоит отметить, что в некоторых государствах не проводится четкая дифференциация между государственной и муниципальной властью, а соответственно между муниципальной и государственной службой. Так, согласно ч. 5 ст. 32 Конституции Монголии, Правительство исполняет государственные законы в соответствии с обязанностями по руководству экономическим, социальным и культурным развитием страны и осуществляет, помимо прочего руководство центральными государственными административными органами и руководит деятельностью местных администраций¹².

Согласно ст. 19 Конституции Тайланда «местные органы власти имеют административный аппарат, укомплектованный служащими гражданской службы»¹³. Согласно ст. 76 Конституции Иордана, «под государственной службой понимается всякая служба, оплачиваемая из государственных фондов, в том числе служба в муниципальных учреждениях»¹⁴.

По российскому же законодательству многие вопросы прохождения государственной и муниципальной службы пересекаются, например, в части

¹² Mongolia's Constitution of 1992 with Amendments through 2001 // https://www.constituteproject.org/constitution/Mongolia_2001.pdf (дата доступа 2 марта 2019 г.).

¹³ Thailand's Constitution https // https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2017.pdf (дата доступа 3 марта 2019 г.).

¹⁴ Jordan's Constitution of 1952 with Amendments through 2011 // https://www.constituteproject.org/constitution/20/Jordan_2011.pdf (дата доступа 22.03.2019 г.).

единства квалификационных требований для замещения должностей, условий оплаты труда и другое.

Согласно ст. 14.1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» для обеспечения соблюдения муниципальными служащими общих принципов служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в органе местного самоуправления в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и муниципальным правовым актом, могут образовываться комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов (далее - Комиссии). В то же время в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» предусматривается, что гражданин, замещавший должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. Комиссия в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязана рассмотреть письменное обращение

гражданина о даче согласия на замещение на условиях трудового договора должности, а также проинформировать гражданина о принятом решении¹⁵.

Таким образом, несмотря на законодательно закреплённую возможность создания указанных комиссий, положениями Федерального закона «О противодействии коррупции» фактически предусмотрена обязанность существования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления в каждом органе местного самоуправления для возможности реализации муниципальными служащими законодательно закреплённой обязанности.

В этой связи для более детального изучения вопроса о составе вышеуказанных комиссий обратимся к правовому опыту муниципальных образований Российской Федерации.

Согласно п. 2.2. решения муниципального Собрания Свиблово в г. Москве от 23 апреля 2009 г. № 4/16 «Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов» в отношении каждого случая возникновения нарушений по служебному поведению или урегулированию конфликта интересов образуется отдельная комиссия.

Согласно п. 2 Указа Главы Республики Бурятия от 9 октября 2012 г. № 219 «О регулировании некоторых вопросов муниципальной службы в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» правовым актом органа местного самоуправления муниципального образования может быть образована одна или несколько комиссий¹⁶. Пункт 4 указанного акта гласит, что решением представительного органа муниципального района по предложению главы городского поселения, расположенного на территории района, может быть

15 Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

16 Указ Главы Республики Бурятия от 9 октября 2012 г. № 219 «О регулировании некоторых вопросов муниципальной службы в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Официальный вестник. 2012. № 106.

образована совместная комиссия муниципального района и городского поселения (поселений) в случае, если численность муниципальных служащих соответствующего поселения не превышает пяти человек. Пункт 6 Указа устанавливает, что в состав комиссии обязательно входит заместитель руководителя или иной муниципальный служащий органа местного самоуправления, на которого возложены вопросы муниципальной службы и работа по противодействию коррупции (председатель комиссии).

В 2018 г. в п. 8 Постановления Администрации муниципального образования город Салехард от 23 августа 2017 г. N 1520 «О комиссии Администрации города Салехарда по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов» введено положение о том, что состав комиссии, за исключением председателя и секретаря комиссии, руководителя кадровой службы и руководителя подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений, подлежит ротации 1 (один) раз в год¹⁷.

Согласно п. 5.2 Постановления местной администрации Урванского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики от 30 июня 2016 г. № 152 «О Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Урванского муниципального района» глава местной администрации может принять решение о включении в состав Комиссии представителей средств массовой информации¹⁸. В свою очередь, Положение о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации муниципального образования муниципального района «Койгородский», утвержденное распоряжением

¹⁷ Согласно п. 5.2 Постановления местной администрации Урванского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики от 30 июня 2016 г. № 152 «О Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Урванского муниципального района» глава местной администрации может принять решение о включении в состав Комиссии представителей средств массовой информации.

¹⁸ Постановление местной администрации Урванского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики от 30 июня 2016 г. № 152 «О Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Урванского муниципального района» // Маяк-007. 2016. № 84-85.

администрации муниципального района «Койгородский» от 30 марта 2009 г. № 72-р «О деятельности по противодействию коррупции в администрации МО МР «Койгородский», не содержит прямого указания на лиц, которые должны быть в составе указанной комиссии, основное требование к условиям формирования комиссии - формирование состава комиссии таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения. На данный момент в состав указанной комиссии не включены представители каких-либо организаций и учреждений¹⁹.

Более того, в рамках анализа акта, регулирующего состав и деятельность Комиссии в Администрации муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей», выявлена правовая коллизия. Так, согласно п. 6 Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и руководителей подведомственных организаций (муниципальных предприятий и учреждений) и урегулированию конфликта интересов в Администрации муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей», утвержденного Постановлением Администрации муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» от 18 февраля 2016 г. № 50 «Об утверждении состава комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и руководителей подведомственных организаций (муниципальных предприятий и учреждений) и урегулированию конфликта интересов в администрации муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» и утверждении положения о комиссии», Комиссия состоит из председателя комиссии, заместителя председателя комиссии, секретаря комиссии, членов комиссии, замещающих должности

¹⁹ Распоряжение администрации муниципального района «Койгородский» от 30 марта 2009 г. № 72-р «О деятельности по противодействию коррупции в администрации муниципального образования муниципального района «Койгородский» // Информационный вестник Совета и администрации муниципального района «Койгородский». 2009. № 33.

муниципальной службы в Администрации муниципального образования. Все члены комиссии обладают равными правами. В отсутствие председателя комиссии его обязанности исполняет заместитель председателя комиссии. Состав комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые решения²⁰.

В соответствии с п. 7 указанного Положения в заседаниях комиссии с правом совещательного голоса участвуют: другие муниципальные служащие, замещающие должности муниципальной службы в Администрации муниципального образования; специалисты, которые могут дать пояснения по вопросам муниципальной службы и вопросам, рассматриваемым комиссией; должностные лица других государственных органов, органов местного самоуправления; представители заинтересованных организаций; - по решению председателя комиссии, принимаемому в каждом конкретном случае отдельно не менее чем за три дня до дня заседания комиссии на основании ходатайства муниципального служащего, в отношении которого комиссией рассматривается этот вопрос, или любого члена комиссии.

Вместе с тем согласно Постановлению Администрации муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» от 18 февраля 2016 г. № 50 «Об утверждении состава комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и руководителей подведомственных организаций (муниципальных предприятий и учреждений) и урегулированию конфликта интересов в администрации муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» и утверждению положения о комиссии» в состав комиссии входят представители научных организаций и

²⁰ Постановление Администрации муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» от 18 февраля 2016 г. № 50 «Об утверждении состава комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и руководителей подведомственных организаций (муниципальных предприятий и учреждений) и урегулированию конфликта интересов в администрации муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» и утверждению положения о комиссии» // Официальный информационный бюллетень муниципального образования «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей». 2016. № 3.

образовательных организаций среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с муниципальной службой.

Кроме того, острой проблемой предстает закрытый характер состава комиссий. Так, например, согласно распоряжению администрации г. Саянск от 31 марта 2016 г. N 110-46-141-16 «О составе комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов администрации городского округа муниципального образования «город Саянск» членами комиссии являются должностные лица, муниципальные служащие, так или иначе связанные с администрацией городского округа муниципального образования «Город Саянск»²¹. Аналогичная ситуация выявлена в муниципальном образовании г. Усолье-Сибирское Иркутской области, муниципальном районе «Дульдургинский район» Забайкальского края.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы о составе комиссий.

Комиссии условно можно разделить на виды:

- по времени осуществления полномочий: постоянно действующие, временные;
- количественному критерию: единые (совместные), отдельная комиссия для каждого органа местного самоуправления муниципального образования;
- составу: открытого типа (привлекаются независимые эксперты), закрытого типа (привлекаются служащие, должностные лица только органа местного самоуправления, в котором образована комиссия).

В рамках изучения актов органов местного самоуправления муниципальных образований Российской Федерации неэффективными с

²¹ Распоряжение муниципального образования «Г. Саянск» от 31 марта 2016 г. № 110-46-141-16 «О составе комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов администрации городского округа муниципального образования «Город Саянск» // Саянские зори. 2016. № 14.

точки зрения соотношения состава Комиссий и их предназначения признаны следующие положения:

- 1) председателем комиссии может быть не только представитель руководства органа местного самоуправления, но и иной муниципальный служащий;
- 2) отсутствие в рядах членов комиссий независимых экспертов, равно как и участие представителей средств массовой информации в осуществлении деятельности комиссий;
- 3) отсутствие конкретного перечня лиц, которые входят в состав комиссий.

Эффективным подходом для реализации целей по противодействию коррупции является ротация членов комиссий, с точки зрения экономии бюджетных средств интересным предстает опыт создания единой (совместной) комиссии. Но для систематизации и актуализации правовой базы в целях повышения эффективности предотвращения и урегулирования конфликта интересов необходимо внедрить практику создания постоянно действующих комиссий в каждом органе местного самоуправления с обязательным участием независимых экспертов с обязательной ротацией членов комиссий.

1.2. Понятие муниципального служащего

Легальное определение муниципального служащего содержится в ст. 10 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»²²: 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».

²² Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

Анализ законодательства позволяет выявить ряд проблем применительно к данной дефиниции.

1. В ряде нормативных правовых актов РФ муниципальные служащие рассматриваются как государственные служащие, что противоречит законодательству о муниципальной и государственной службе.

Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации²³ устанавливает, что публичные нормативные обязательства - публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

В законах ряда субъектов Российской Федерации, а также в некоторых муниципальных правовых актах содержится определение муниципального служащего, отличающееся от дефиниции, закрепленной в Федеральном законе.

Например, Закон г. Москвы «О муниципальной службе в городе Москве»²⁴ устанавливает, что муниципальный служащий - гражданин, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования и муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое

²³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

²⁴ Закон г. Москвы от 22.10.2008 № 50 «О муниципальной службе в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 65.

за счет средств бюджета муниципального образования (далее - местный бюджет).

Вместе с тем в соответствии со ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁵ устав муниципального образования - это муниципальный правовой акт, а не отдельный нормативный правовой акт.

Устав внутригородского муниципального образования Северное Бутово в городе Москве²⁶ определяет, что муниципальным служащим муниципальной службы является лицо, замещающее муниципальную должность, исполняющее в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы, а также в порядке, предусмотренном настоящим Уставом, обязанности по муниципальной должности за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Обратим внимание и на то, что в ряде муниципальных правовых актов содержится широкое понятие муниципального служащего.

Так, в Положении о муниципальной службе в Морозовском городском поселении²⁷ указывается, что муниципальным служащим Морозовского городского поселения является гражданин, достигший возраста 18 лет, владеющий государственным языком Российской Федерации, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными и областными законами, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств бюджета Морозовского городского поселения Морозовского района.

В свою очередь, в Положении о муниципальной службе в Западном сельском поселении Ленинградского района устанавливается, что

²⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁶ Устав внутригородского муниципального образования Северное Бутово в городе Москве (в ред. от 12.10.2006) (принят решением муниципального собрания Северное Бутово г. Москвы от 27.11.2003 № 10/2) // URL: <http://xn--b1acfgqjoabcndr.xn--p1ai/?p=6800>.

²⁷ Решение от 30.05.2017 № 36 «Положение о муниципальной службе в Морозовском городском поселении».

муниципальным служащим администрации Западного сельского поселения является гражданин, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном Уставом Западного сельского поселения в соответствии с федеральными законами и законами Краснодарского края, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета Западного сельского поселения.

Анализ данных норм позволяет заключить, что они несколько отличаются от требований федерального законодательства, которое устанавливает возрастной критерий применительно к поступлению на муниципальную службу, а не связывает признак возраста с легальным определением муниципального служащего.

С одной стороны, конечно, в этом нет серьезного несоответствия, но, с другой стороны, с точки зрения юридической техники не совсем логично приравнивать друг к другу статус трудоустраивающегося и статус лица, принятого на муниципальную службу.

Наниматель и представитель нанимателя (работодатель). Полагаем, что формулировки Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» находятся в противоречии с рядом других нормативных правовых актов о муниципальной службе.

Так, нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель) (ст. 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Кроме того, представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Несколько иной подход отражается в ряде нормативных правовых актов субъектов РФ: работодатель и представитель нанимателя - это разные понятия: «Работодатель, представитель нанимателя, командир воинской части, администрация образовательной организации, в которых работает, служит, проходит альтернативную гражданскую службу, военные сборы, учится зарегистрированный кандидат, со дня регистрации кандидата до дня официального опубликования результатов выборов обязаны по заявлению, рапорту зарегистрированного кандидата освободить его от работы, службы, военных сборов, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока» (закон г. Москвы «Избирательный кодекс города Москвы»)²⁸.

Муниципальными правовыми актами закрепляются типовые формы трудового договора с муниципальным служащим, в которых по-разному решается вопрос о соотношении понятий «представитель нанимателя» и «работодатель».

Так, в типовой форме трудового договора (контракта) с муниципальным служащим пгт. Нижнегорский²⁹ устанавливается, что представитель нанимателя, именуемый в дальнейшем «работодатель», в лице _____, действующего на основании Устава муниципального образования Нижнегорский район Республики Крым (далее - Устав района), и гражданин(-ка) Российской Федерации - _____ (Ф.И.О., паспортные данные), именуемый(-ая) в дальнейшем «муниципальный служащий», действующий(-ая) самостоятельно от своего лица, руководствуясь ТК РФ, Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Законом Республики Крым от 16.09.2014 № 76-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Крым», заключили настоящий трудовой договор.

²⁸ Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 1 мая 2005 г. № 43.

²⁹ URL: http://nijno.rk.gov.ru/file/proekt_trudovogo_dogovora_nizhnegorskiy_rajon.pdf.

В данном положении типовой формы содержится своеобразная логическая конструкция: руководитель администрации представляет представителя нанимателя (работодателя), а не нанимателя.

Должности муниципальной службы. Статья 6 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливает, что должность муниципальной службы - должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Кроме того, должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Отметим и то, что при составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

При этом реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

Существенно и то, что в реестре должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения

исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

Интересно и то, что должности муниципальной службы подразделяются на группы: 1) высшие должности муниципальной службы; 2) главные должности муниципальной службы; 3) ведущие должности муниципальной службы; 4) старшие должности муниципальной службы; 5) младшие должности муниципальной службы.

Рассмотрим законодательство субъектов Российской Федерации по данному вопросу.

Можно выделить два подхода в этой сфере: установление положения, в соответствии с которым допускается двойное наименование должностей муниципальной службы (например, Москва, Воронежская область), и правило о двойном наименовании должностей муниципальной службы не фиксируется в законе субъекта Российской Федерации (например, Республика Татарстан, Республика Адыгея).

Закон г. Москвы «О муниципальной службе в городе Москве»³⁰ устанавливает, что должности муниципальной службы подразделяются на группы: 1) высшие должности муниципальной службы; 2) главные должности муниципальной службы; 3) ведущие должности муниципальной службы; 4) старшие должности муниципальной службы; 5) младшие должности муниципальной службы.

Вместе с тем в этом Законе есть и отличие от Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» - допускается двойное наименование должностей муниципальной службы в случаях возложения:

- на руководителя структурного подразделения органа местного самоуправления, муниципального органа функций главного бухгалтера;

³⁰ Закон г. Москвы от 22.10.2008 № 50 «О муниципальной службе в городе Москве» // Тверская, 13. 20 нояб. 2008 г. № 139.

- соответствующего специалиста органа местного самоуправления, муниципального органа функций бухгалтера;

- соответствующего специалиста органа местного самоуправления, муниципального органа функций юрисконсульта, а в случаях, указанных в ч. 3 ст. 8, наименования должностей муниципальной службы начинаются с наименований «главный бухгалтер», «бухгалтер», «юрисконсульт». Статус и денежное содержание лиц, замещающих указанные должности, определяются по второму наименованию должности муниципальной службы.

В свою очередь, Закон Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области»³¹ содержит следующее положение: допускается «двойное» наименование должности муниципальной службы в случае, если:

1) заместитель руководителя органа местного самоуправления является руководителем структурного подразделения этого органа;

2) заместитель руководителя структурного подразделения органа местного самоуправления является руководителем подразделения в структурном подразделении этого органа;

3) лицо, замещающее должность муниципальной службы, является главным бухгалтером или его заместителем;

4) заместитель председателя контрольно-счетного органа муниципального образования является аудитором контрольно-счетного органа муниципального образования;

5) заместитель главы администрации городского округа или руководитель структурного подразделения администрации городского округа является полномочным представителем главы городского округа в представительном органе городского округа;

6) заместитель главы администрации муниципального образования является руководителем аппарата (управляющим делами) администрации муниципального образования».

³¹ Закон Воронежской области от 28.12.2007 № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области»
// Молодой Коммунар. 12 янв. 2008 г. № 2.

В ряде субъектов РФ были разработаны методические рекомендации по определению численности работников органов местного самоуправления муниципального образования (например, Иркутская и Московская области).

Так, в Методических рекомендациях по определению численности работников органов местного самоуправления муниципального образования Иркутской области³² установлен базовый норматив численности муниципальных служащих местной администрации сельского (городского) поселения.

³² Приказ Министерства труда и занятости Иркутской области от 14.10.2013 № 57-МПР «Об утверждении методических рекомендаций по определению численности работников органов местного самоуправления муниципального образования Иркутской области» // СПС «ГАРАНТ».

Глава 2. ПОРЯДОК ПРОХОЖДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

2.1. Поступление на муниципальную службу. Трудовой договор (контракт)

В ст. 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» указывается, что при поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или 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.

Данное положение не в полной мере соответствует норме о запрете дискриминации, закрепленной в ТК РФ:

В Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» сделан акцент на запрете косвенной дискриминации, который впоследствии дублируется в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации о муниципальной службе.

Понятие косвенной дискриминации отсутствует в ТК РФ. Вместе с тем ее запрет в сфере труда фиксируется в ряде актов субъектов Российской Федерации, но увязывается исключительно только с некоторыми специальными субъектами трудового права. Так, Закон Тюменской области от 06.02.1997 № 72 «О молодежной политике в Тюменской области»³³ устанавливает, что какие-либо прямые или косвенные ограничения прав и свобод (дискриминация) молодых граждан по возрасту, кроме

³³ Закон Тюменской области от 06.02.1997 № 72 «О молодежной политике в Тюменской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/802033016>.

предусмотренных законом, влекут за собой ответственность, установленную действующим законодательством.

Отметим, что равно не допускается и возложение на молодых граждан каких-либо дополнительных обязанностей по сравнению с обязанностями, установленными для остальных граждан, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

В ТК РФ дифференциация увязывается с деловыми качествами, а в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» - с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

Отметим в этом отношении Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»³⁴, в силу которого под деловыми качествами работника следует, в частности, понимать способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (например, состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли).

Вместе с тем работодатель вправе предъявить к лицу, претендующему на вакантную должность или работу, и иные требования, обязательные для заключения трудового договора в силу прямого предписания федерального закона либо которые необходимы в дополнение к типовым или типичным профессионально-квалификационным требованиям в силу специфики той или иной работы (например, владение одним или несколькими иностранными языками, способность работать на компьютере)³⁵.

В ТК РФ прямо указывается, что не являются дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение

³⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 3.

³⁵ Морозов П.Е. Актуальные проблемы правового регулирования труда муниципальных служащих: учебное пособие. Москва: Проспект, 2018. 160 с.

прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, либо установлены Трудовым кодексом РФ или в случаях и в порядке, которые им предусмотрены, в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации и в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства. Подобное положение отсутствует в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Трудовой договор. С муниципальным служащим заключается трудовой договор, что является общим правилом для всех уровней осуществления местного самоуправления.

Вместе с тем содержание трудового договора определяется органами местного самоуправления весьма субъективно. Все зависит от того, на положения какого закона делается основной акцент - либо это Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», либо это ТК РФ³⁶.

В примерной форме трудового договора, заключаемого с муниципальным служащим Пензы³⁷, выделяется положение, в соответствии с которым за совершение дисциплинарного проступка, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям. Кроме того, порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

³⁶ Морозов П.Е. Актуальные проблемы правового регулирования труда муниципальных служащих: учебное пособие. Москва: Проспект, 2018. 160 с.

³⁷ Примерная форма трудового договора с муниципальным служащим // URL: www.pnzreg.ru/files/penza.ru/mestsam/prim_forma_trud_dogovor_aktualnyy.doc.

Отметим, что за несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральными законами «О муниципальной службе в Российской Федерации», от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими, налагаются взыскания, предусмотренные ст. 27.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», в порядке и сроки, которые установлены этим Законом, и принимаемым в соответствии с ним муниципальным правовым актом.

На практике кадровые службы административно-государственных органов такое изучение не осуществляют. Более того, как правило, этой службой не отслеживаются и не фиксируются факты круговой поруки, угодничества, подхалимства, восхваления «старших по чину», что есть не что иное, как искаженное понимание служебного долга³⁸.

В.Н. Харитоновы права в том, что клиентелизм - одна из самых острых социально-управленческих проблем государственной службы России³⁹. Она также права в том, что патрон-клиентные отношения глубоко укоренились в системе государственного управления и в то же время служат развитию круговой поруки, прикрытию злоупотреблений властью и нарушений закона, развитию коррупции⁴⁰, которая проявляется в форме конфликта корыстных интересов.

В оборот вошло понятие «клиентелизм должностной» (dientelism of institutional position), а само явление принято считать основой для коррупции⁴¹.

³⁸ Шепель В.М. Управленческая этика. М.: Экономика, 1989. С. 66.

³⁹ Харитоновы В.Н. Клиентелизм в государственной службе: причины и пути ограничения: Автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2013. С. 3.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Итоговый отчет по научно-исследовательской работе «Разработка антикоррупционной программы и методических рекомендаций по применению новых подходов к организации служебной деятельности служащих правоохранительной службы» / Научный руководитель док. техн. наук, профессор В.Н. Анищенко. М., 2009; <http://do.gendocs.ru/docs/index-166386.html?page=5>.

В данном контексте следует обратить внимание на точку зрения В.Л. Римского. Он подчеркивает, что именно патрон-клиентские отношения составляют наиболее устойчивые социальные связи и отношения, обеспечивающие существование и расширение коррупционных практик. Кроме того, именно этим автором справедливо считается, что «социальной основой коррупционных сетей чаще всего являются патрон-клиентские отношения», а «деятельность коррупционных сетей проявляется в формировании устойчивых неформальных и нелегальных взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления в одном ведомстве»⁴².

Вопросы вовлечения той или другой личности из числа государственных (муниципальных) служащих в коррупционные отношения под влиянием неформальной группы или ее лидера, а также под влиянием возникших и длящихся патрон-клиентских отношений мало изучены. Порой они просто не затрагиваются в исследованиях, посвященных нравственным основам и проблемам государственной службы, административной этике, а также профессиональной этике государственных служащих⁴³.

В то же время трудно принять точку зрения некоторых авторов, полагающих, что конфликты, в основе которых лежат выгодные связи с коррупционной составляющей, можно «лечить»⁴⁴ посредством нового нравственного трудового договора. Это невозможно, так как такое «лечение конфликта» не может привести к искоренению в организации присущих ей системных «болезней»: выгодных связей, клиентелизма и коррупции⁴⁵.

⁴² Римский В.Л. Влияние коррупции на качество и социального и человеческого капитала // Проблемы модернизации экономики и экономической политики России; Экономическая доктрина Российской Федерации»: Материалы Российского научного экономического собрания, Москва, 19 - 20 октября 2007 г. М.: Научный эксперт, 2008; электронная версия: http://www.indem.ru/rimskiy/Rimskiy_2.htm. С. 2305 - 2322.

⁴³ Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: Учебное пособие / Под общ. ред. В.М. Соколова и А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2006; Степнов П.П. Этические нормы государственных служащих (социально-философский аспект). Изд. 2-е, дополненное. М.: Изд-во РАГС, 2006; Шувалова Н.Н. Административная этика. Презентационные материалы. М.: Изд-во РАГС, 2010.

⁴⁴ Нем. Konfliktbehandlung - «лечение конфликта».

⁴⁵ См.: Гордова Э.Е., Гордов Ю.В. Управление организационными конфликтами на основе их морального регулирования // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2015. № 5 (55). Ч. 2. С. 48.

Трудно разделить подход законодателя, который предопределяет реальное и потенциальное наличие конфликта интересов в административно-государственном органе существованием финансовых или иных обязательств муниципального или государственного служащего по отношению к гражданам или организациям. Такой подход на самом деле резко сужает поле конфликтов интереса, что противоречит социальной реальности. На практике эти конфликты возникают и на «почве» отсутствия каких-либо финансовых или иных обязательств со стороны муниципального или государственного служащего и по отношению к каким-либо гражданам или организациям.

Теперь поясним, почему предмет личной заинтересованности личности (индивидуума) раскрыт законодателем слишком узко. Дело заключается в том, что на практике предметом личной заинтересованности муниципального или государственного служащего могут выступать не только материальные ценности в денежном или натуральном выражении, но и ценности нематериального характера.

К числу ценностей нематериального характера можно отнести те ценности, которые составляют (могут составлять) предмет конфликта корыстных интересов. Перечислим их:

- 1) реализация конституционного права на труд (занятость) одного из членов семьи муниципального или государственного служащего;
- 2) реализация конституционного права на охрану здоровья и медицинское обслуживание одного из членов семьи муниципального или государственного служащего;
- 3) реализация конституционного права на владение землей одного из членов семьи муниципального или государственного служащего;
- 4) реализация конституционного права на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования одного из членов семьи муниципального или государственного служащего;
- 5) реализация конституционного права на жилище одного из членов семьи муниципального или государственного служащего.

Представленный перечень является открытым. Представитель нанимателя в этой ситуации - это лицо, выступающее от имени административно-государственного органа, а также выступающее в других ипостасях. Представитель нанимателя - это, с одной стороны, должностное лицо, осуществляющее руководство (управление) каким-либо административно-государственным органом, а с другой стороны, это лицо, выступающее полномочным представителем государства. Кроме того, представитель нанимателя - это еще и руководитель группы граждан, проходящих государственную службу, и эту группу можно квалифицировать в качестве коллектива.

Таким образом, субъектность конфликта корыстных интересов определяется нами как взаимодействие гражданина, проходящего государственную службу, с административно-государственным органом. Такая юридическая особенность рассматриваемого конфликта (впрочем, и других, присущих системе государственной службы) имеет существенное значение. Так, например, возникает вопрос о надлежащем лице, правомочном вмешиваться в конфликт с целью его преодоления. Особенность законодательного определения конфликта интересов, имеющего отношение к субъектному критерию этого конфликта, заключается в том, что на практике сторона государственных служащих может быть «представлена» в конфликте интересов не одним индивидуумом, а группой, состоящей из двух и более человек. Проблема субъектного состава реальных участников (сторон) конфликта корыстных интересов мало исследована⁴⁶ и связана с «теневой» стороной патрон-клиентских отношений и феномена круговой поруки.

Полагаем, что отрицательную роль в продвижении борьбы с коррупцией и предупреждением конфликта корыстных интересов играет неверный подход к пониманию понятия «латентный характер коррупционных деяний». В тех случаях, когда авторы, исследующие проблематику коррупции и

⁴⁶ Так, например, В.Н. Борков полагает, что в так называемой «коррупционной сделке» могут участвовать должностное лицо и контрагент. См.: Борков В.Н. Преступления против осуществления государственных функций, совершаемые должностными лицами: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2015. С. 15.

конфликта интересов, пишут о латентном характере коррупционных деяний⁴⁷, то они, как правило, не имеют в виду скрытый характер самого социального действия, имеющего коррупционный характер, и сокрытие количества должностных лиц, вовлеченных в конфликт. Они имеют в виду сокрытие самих коррупционных деяний от общественности и отсутствие их учета статистическими наблюдениями.

Если в организации есть конфликт, который существующий юрисдикционный орган или третья сторона характеризуют как ложносоотнесенный или иллюзорный конфликт, то это означает, что ни одна из сторон социального взаимодействия не имеет никаких оснований для принятия мер по преодолению этого конфликта или для использования санкций против контрагента.

По смыслу ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 01.07.2017), ч. 1 ст. 14.1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 07.05.2013) ситуация, поименованная «конфликт интересов», может возникнуть гипотетически, то есть предположительно. Это предположение, не подтвержденное объективными фактами, на практике может привести к причинению вреда законным интересам гражданина (служащего), перечисленным в указанных нормах этих Федеральных законов.

В случае, который на практике может оказаться не реальным или не подлинным, а иллюзорным (воображаемым, умозрительным) конфликтом, законодатель обязывает в императивном порядке государственного или муниципального служащего совершить определенное действие. Оно (действие) состоит в том, что государственный или муниципальный служащий письменно должен поставить в известность своего представителя нанимателя (работодателя) об угрозе возникновения конфликта интересов.

47 См., например: Жиганова А.А. Международно-правовое сотрудничество государств по борьбе с коррупцией: Автореф. ... канд. юрид. наук. СПб., 2013. С. 3, 11; Борков В.Н. Незаконное обогащение: преступление без деяния? // Известия вузов. Правоведение. 2011. № 6 // <http://w.pc-forums.ru/m961.html>.

При этом законодатель ничего не говорит о необходимости указания (перечисления) в этом письменном извещении объективных фактов, свидетельствующих о том, что есть объективные предпосылки для возникновения конфликта интересов.

Именно в тех юридических последствиях, которые законодатель предусмотрел в развитии определения конфликта интересов, и содержится реальная угроза для государственного или муниципального служащего, который на практике будет следовать ранее перечисленным нормам, а значит, извещать представителя нанимателя (работодателя) об угрозе возникновения конфликта интересов. Эта угроза распространяется на всех, включая служащих с высоким уровнем морали и соблюдающих нормы поведения при прохождении службы.

Проблема уведомления государственным или муниципальным служащим представителя нанимателя (работодателя) о конфликте интересов в его юридическом значении надлежащим образом не исследована. Так, например, остается открытым вопрос о государственной защите государственного или муниципального служащего, подавшего «сигнал тревоги» о конфликте интересов в его юридическом значении.

В этой связи нельзя согласиться с некоторыми авторами, полагающими, что в случае уведомления государственным или муниципальным служащим представителя нанимателя (работодателя) о конфликте интересов в его юридическом значении эта личность находится под защитой государства в соответствии с законодательством Российской Федерации⁴⁸. Согласиться нельзя по нескольким причинам. Во-первых, ни Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ни Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» не предусмотрен институт государственной защиты того государственного или муниципального служащего, который своевременно уведомил

⁴⁸ См., например: Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Учебный курс: В 2 томах. Т. 2. Указ. соч. С. 367.

представителя нанимателя (работодателя) о конфликте интересов в его юридическом значении. Более того, перечисленные законодательные акты не содержат и порядка такого уведомления.

Во-вторых, действующий Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (в ред. от 30.11.2011 № 352-ФЗ)⁴⁹ не распространяется по кругу лиц на гражданина, чье поведение стало поводом для рассмотрения в комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Со стороны представителей различных дисциплин отечественной науки до сих пор не уделяется должного внимания проблеме субъектности конфликта корыстных интересов. Как правило, в учебной литературе по конфликтологии речь идет о межличностных и межгрупповых конфликтах внутри хозяйствующего субъекта (организации) или внутри административно-государственных органов.

При этом, как правило, внимание тех, на кого рассчитана публикация, не акцентируется на правовом аспекте конфликтных отношений. Например, когда описывается межличностный конфликт, то говорится, что он возникает, а далее длится во времени и завершается при отношениях между наемным работником и работодателем. За границами такого описания остается конкретизация того, что на самом деле конфликт возникает и протекает между наемным работником и организацией, выступающей в качестве работодателя.

Аналогичная ситуация имеет место с описанием конфликтов в административно-государственных органах, включая конфликт корыстных интересов. Это означает, что отечественные авторы, как правило, не подчеркивают, что субъектами конфликта корыстных интересов являются гражданин, осуществляющий трудовую деятельность при прохождении им

⁴⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3534.

государственной службы, и определенный административно-государственный орган⁵⁰.

В силу того, что субъекты административно-служебных отношений взаимодействуют как субъекты правоотношения, то конфликт корыстных интересов может быть определен двояко:

1) как разногласия между субъектами правоотношения по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей в связи с их предполагаемым нарушением, имеющим реальный или иллюзорный коррупционный характер, и оспариванием их в процессе правоприменения норм действующего законодательства;

2) как разногласия между субъектами правоотношения по поводу различно понимаемых моральных принципов и моральных норм поведения при осуществлении государственной службы в связи с их предполагаемым нарушением, имеющим реальный или иллюзорный характер, и оспариванием их в процессе правоприменения норм действующего законодательства.

Что касается рациональной модели работы с реальным конфликтом по поводу права (юридического), то ее (модель) совершенно верно определяет небольшое количество авторов.

Суть же работы с конфликтом по поводу права сводится к рассмотрению в исковом порядке причин и предмета конфликта, выявления прав и неправой сторон, вынесения решения соответствующим судебным органом на основании норм права. При этом конфликт завершается после вступления в законную силу вынесенного судебного решения и частных определений в адрес сторон этого конфликта.

Представитель нанимателя в этой ситуации - это лицо, выступающее от имени административно-государственного органа, а также выступающее в других ипостасях. Представитель нанимателя - это, с одной стороны, должностное лицо, осуществляющее руководство (управление) каким-либо

⁵⁰ О субъектах правоотношений на государственной службе см.: Ершова Е.А. трудовые правоотношения государственных гражданских служащих и муниципальных служащих в России. М.: Статут, 2008. С. 5 - 22.

административно-государственным органом, а с другой стороны, это лицо, выступающее полномочным представителем государства. Кроме того, представитель нанимателя - это еще и руководитель группы граждан, проходящих государственную службу, и эту группу можно квалифицировать в качестве коллектива.

Таким образом, субъектность конфликта корыстных интересов определяется нами как взаимодействие гражданина, проходящего государственную службу, с административно-государственным органом. Такая юридическая особенность рассматриваемого конфликта (впрочем, и других, присущих системе государственной службы) имеет существенное значение. Проблема субъектного состава реальных участников (сторон) конфликта корыстных интересов мало исследована⁵¹ и связана с «теневой» стороной патрон-клиентских отношений и феномена круговой поруки.

Зарубежными исследователями отмечается, что не существует единого конкретного или идеального юридического решения проблемы борьбы с коррупцией, учитывая различия в правовых традициях стран, в их развитии.

Большинство стран встраивают принцип декларирования активов в свое основное законодательство, но выбор конкретного правового акта должен быть сделан с учетом национального контекста⁵².

Принципы раскрытия активов могут быть включены в другой закон, например, на государственной службе, конфликт интересов, правилам парламента и т.д.; или может быть специальный закон о декларировании активов.

Важно обеспечить, чтобы ключевые принципы были установлены в основном законе, потому что:

при принятии основного закона вполне возможно обеспечить общественное обсуждение;

⁵¹ Так, например, В.Н. Борков полагает, что в так называемой «коррупционной сделке» могут участвовать должностное лицо и контрагент. См.: Борков В.Н. Преступления против осуществления государственных функций, совершаемые должностными лицами: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2015. С. 15.

⁵² OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en%20> // <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>.

достичь консенсуса и обеспечить общественное признание юридического требования о раскрытии;

Основной закон может ограничивать права граждан на неприкосновенность частной жизни служащих.

Более широкие правовые рамки, например, налоговое и уголовное право, необходимо учитывать при проектировании систем декларирования активов.

В целях противодействия коррупции, при каждом органе публичной власти были созданы комиссии по соблюдению антикоррупционного законодательства. При этом, несмотря на законодательно закрепленную возможность создания указанных комиссий, положениями Федерального закона «О противодействии коррупции» фактически предусмотрена обязанность существования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления в каждом органе местного самоуправления для возможности реализации муниципальными служащими законодательно закрепленной обязанности.

Контракт рассматривается как синоним трудового договора в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации». Такой же акцент, например, сделан и в соответствующем законе Самарской области⁵³.

Вместе с тем в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации правовая природа контракта с главой местной администрации трактуется по-разному, что позволяет утверждать о наличии трех основных моделей этого понятия:

- контракт как вид трудового договора (например, законодательство Москвы);

⁵³ Закон Самарской области от 09.10.2007 № 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. 13 октября.

- контракт как вид служебного контракта (например, законодательство Тверской области);

- контракт как договор, совмещающий в себе признаки служебного контракта и трудового договора⁵⁴.

Полагаем, что подобная неоднозначность относительно данной дефиниции имеет одну причину - неопределенность, вызванную, с одной стороны, влиянием законодательства о гражданской службе, где есть термин «служебный контракт», а с другой - трудового законодательства, в котором закрепляется понятие «трудовой договор».

Например, в типовой форме контракта с лицом, назначаемым на должность главы администрации внутригородского муниципального образования в городе Москве по контракту, указывается, что условия труда главы администрации определяются нормами Трудового кодекса РФ с учетом особенностей, предусмотренных Федеральными законами от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 02.03.2007 Закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также Законом города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», Законом «О муниципальной службе в городе Москве», уставом муниципального образования, муниципальными правовыми актами представительного органа для муниципальных служащих. Данное положение прямо устанавливает приоритет ТК РФ в вопросах определения содержания контракта, тем самым подчеркивая его трудовую характер.

Отметим и то, что рабочее (служебное) время главы администрации регулируется в соответствии с трудовым законодательством, федеральными законами и законами города Москвы о муниципальной службе. Обратите внимание, что по вопросам, не урегулированным этим контрактом, стороны

⁵⁴ Морозов П.Е. Актуальные проблемы правового регулирования труда муниципальных служащих: учебное пособие. Москва: Проспект, 2018. 160 с.

руководствуются трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе.

При этом условия этого контракта подлежат изменению только в случае изменения трудового законодательства, законодательства о муниципальной службе, Устава муниципального образования.

Совершенно иная позиция реализована в Законе Тверской области «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Тверской области», где контракт с главой местной администрации рассматривается как служебный контракт (приложение 4 к Закону Тверской области от 09.11.2007 № 121-ЗО «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Тверской области»). Так, раздел 7 типовой формы контракта носит название «Ответственность сторон, изменение, дополнение и прекращение служебного контракта». В соответствии с данным разделом представитель нанимателя и глава администрации несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации⁵⁵.

Кроме того, глава администрации не несет ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по настоящему контракту, если оно явилось следствием ненадлежащего исполнения представителем нанимателя своих обязательств по настоящему контракту.

Существенно, что изменения и дополнения оформляются в виде письменных дополнительных соглашений и могут быть внесены в настоящий служебный контракт по соглашению сторон в следующих случаях: при изменении законодательства Российской Федерации; по инициативе любой из сторон настоящего служебного контракта.

Обратим внимание на то, что споры и разногласия по настоящему служебному контракту разрешаются по соглашению сторон, а в случае, если согласие не достигнуто, - в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. Важно, что этот служебный контракт составляется в

⁵⁵ Тверские ведомости. 16 - 22 нояб. 2007 г. № 49.

двух экземплярах. Один экземпляр хранится у представителя нанимателя, второй - у главы администрации. Оба экземпляра имеют одинаковую юридическую силу.

Закон Республики Коми от 21.12.2007 № 133-РЗ «О некоторых вопросах муниципальной службы в Республике Коми» устанавливает, что изменения и дополнения могут быть внесены в контракт по соглашению сторон по инициативе любой из сторон настоящего служебного контракта. При изменении представителем нанимателя условий настоящего служебного контракта руководитель уведомляется об этом в письменной форме не позднее чем за два месяца до их изменения⁵⁶.

Третья модель контракта с главой местной администрации сочетает в себе признаки как трудового договора, так и служебного контракта. Например, Закон Республики Алтай от 19.12.2014 № 87-рз⁵⁷ устанавливает, что этот Закон в соответствии со ст. 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждает типовую форму контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, и условия контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Республики Алтай.

Следует отметить, что в данном Законе вообще нет указания на трудовое законодательство, однако в разделе 6 типовой формы контракта указывается, что режим рабочего времени главы администрации устанавливается в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка,

⁵⁶ Республика. № 239. 27 дек. 2007 г.

⁵⁷ Официальный портал Республики Алтай // URL: <http://www.altai-republic.ru>.

действующими в местной администрации. Несомненно, в этом вопросе имеется влияние Трудового кодекса РФ.

2.2. Конкурс на замещение должности муниципальной службы

Подобный конкурс подразделяется на конкурс на замещение должности муниципальной службы и на конкурс на замещение должности главы местной администрации.

Проанализируем конкурс на замещение должности муниципальной службы.

В принципе можно выделить два основных подхода в данной сфере: детальный, подразумевающий указание в положениях органов местного самоуправления о конкурсе на тестирование и индивидуальное собеседование (кроме того, в этих нормативных правовых актах закрепляется правовой статус конкурсной комиссии), и общий, состоящий в декларативном закреплении основных положений Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» о конкурсе.

Рассмотрим первый порядок, поскольку в его рамках возможны различные вариации.

Конкурс на замещение должности главы администрации по контракту. Полагаем, что основные проблемы в данной сфере связаны с закреплением дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации, которые определяются на уровне органов местного самоуправления и носят весьма субъективный характер.

Рассмотрим некоторые из них.

Закон Нижегородской области от 29.03.2005 № 31-З «О дополнительных требованиях к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) и условиях контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа)»⁵⁸

⁵⁸ Нижегородские новости. 31 марта 2005 г. № 55(3227).

устанавливает, что к кандидатам на должность главы местной администрации предъявляются следующие дополнительные требования:

- 1) наличие высшего профессионального образования;
- 2) стаж работы на руководящих должностях в области финансов, права, промышленного производства, иных отраслях экономики или социальной сферы не менее трех лет, либо стаж муниципальной или государственной службы соответственно на высших или главных муниципальных (государственных) должностях муниципальной (государственной) службы не менее трех лет, либо стаж работы на постоянной основе на выборных муниципальных (государственных) должностях не менее трех лет.

При этом под руководящей должностью в данном Законе понимается должность руководителя, заместителя руководителя государственного органа, органа местного самоуправления, организации, а также должность руководителя структурного подразделения указанных органов или организаций, установленная законом, учредительными документами, иными актами, определяющими статус указанных органов и организаций, в должностные обязанности которой входит руководство деятельностью указанных органов и организаций.

Закон Республики Коми от 21.12.2007 № 133-РЗ (в ред. от 25.04.2017) «О некоторых вопросах муниципальной службы в Республике Коми»⁵⁹ определяет, что к кандидатам на должность руководителя (главы) администрации муниципального образования муниципального района (городского округа), назначаемым на должность по контракту, устанавливаются следующие дополнительные требования: наличие стажа работы на государственных должностях либо на должностях высших, главных групп должностей государственной гражданской службы, на муниципальных должностях либо на должностях высших, главных групп должностей муниципальной службы не менее двух лет или наличие стажа работы на руководящих должностях не менее трех лет.

⁵⁹ Республика. 27 дек. 2007 г.

При сравнении с дополнительными требованиями, установленными Законом Нижегородской области от 29.03.2005 № 31-З, дополнительные требования, зафиксированные в Законе Республики Коми от 21.12.2007 № 133-РЗ, более либеральны, так как не закрепляют такой критерий, как «стаж работы на руководящих должностях в области финансов, права, промышленного производства, иных отраслях экономики или социальной сферы».

Закон Пензенской области от 10.10.2007 № 1390-ЗПО «О муниципальной службе в Пензенской области» закрепляет, что дополнительными требованиями, предъявляемыми к кандидату на должность главы местной администрации муниципального района, городского округа (далее - глава местной администрации), назначаемому на должность главы местной администрации по контракту, являются:

- 1) возраст не менее 25 лет;
- 2) знание основных положений Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и Пензенской области, связанных с организацией деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;
- 3) наличие знаний, необходимых для организации исполнения переданных законами Пензенской области органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- 4) наличие положительного отзыва с предыдущего места службы (работы).

2.3. Аттестация муниципального служащего

Согласно ч. 1 ст. 18 Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года.

Полагаем, в данной норме речь идет, прежде всего, о деловых качествах служащего. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»⁶⁰ определяет, что под деловыми качествами работника следует, в частности, понимать способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (например, состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли).

В законодательстве некоторых субъектов особо выделяются цели и задачи аттестации. Так, например, согласно ст. 1 Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области⁶¹

«1.1. Аттестация муниципального служащего (далее - аттестация) проводится в целях определения соответствия муниципального служащего замещаемой муниципальной должности на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

1.2. Аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава муниципальной службы в Самарской области (далее - муниципальная служба), повышению профессионального уровня муниципальных служащих, решению вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда муниципальных служащих».

Интересным представляется и позиция государственных органов по вопросам аттестации муниципальных служащих в Курганской области: «Аттестация - это периодическая комплексная организационно-правовая процедура оценки уровня профессиональной подготовки, знаний, навыков и

⁶⁰ БВС РФ. 2004. № 6.

⁶¹ Закон Самарской области от 09.10.2007 № 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. 13 октября.

профессионально-важных качеств муниципального служащего, проводимая с целью определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы». При этом объектом оценки является не только теоретическая и практическая подготовленность муниципального служащего, но и непосредственное исполнение своих должностных обязанностей. Решение принимается на основании анализа служебной деятельности и ее результатов⁶².

Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Ярославской области⁶³ устанавливает, что основными задачами аттестации являются:

- определение служебного соответствия муниципального служащего занимаемой должности;
- выявление перспективы использования потенциальных способностей муниципального служащего, стимулирования роста его профессиональной компетентности;
- определение необходимости получения муниципальным служащим дополнительного профессионального образования;
- обеспечение возможности долгосрочного планирования передвижения кадров, а также своевременного освобождения муниципального служащего от должности или перевода его на менее квалифицированную работу.

Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Псковской области⁶⁴ закрепляет следующие задачи аттестации:

- установление соответствия муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы;
- выявление перспективы применения потенциальных способностей и возможностей муниципального служащего;

⁶² Аттестация муниципальных служащих // URL: https://kurganobl.ru/sites/default/files/imceFiles/motod_attest.pdf/

⁶³ Закон Ярославской области от 27.06.2007 № 46-з «О муниципальной службе в Ярославской области» // Губернские вести. 29 июня 2007 г. № 44-б.

⁶⁴ Закон Псковской области от 30.07.2007 № 700-ОЗ «Об организации муниципальной службы в Псковской области»; Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Псковской области // Псковская правда. 3 авг. 2007 г. №157 - 158.

- стимулирование роста профессионализма и квалификации муниципального служащего;
- определение необходимости получения дополнительного профессионального образования муниципального служащего;
- улучшение работы по подбору и расстановке кадров.

Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Республике Башкортостан⁶⁵ формулирует, что целью аттестации муниципального служащего является определение его соответствия замещаемой должности муниципальной службы.

Кроме того, основными задачами аттестации являются:

- 1) оценка результатов работы муниципального служащего;
- 2) выявление перспектив применения потенциальных способностей и возможностей муниципального служащего;
- 3) стимулирование профессионального роста и квалификации муниципального служащего;
- 4) определение необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки муниципального служащего;
- 5) улучшение работы по подбору и расстановке кадров.

В тоже время, если проанализировать соответствующий акт Самарской области⁶⁶, мы не найдем там упоминания о задачах аттестации муниципальных служащих.

В ряде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления закрепляются принципы аттестации муниципальных служащих. Охарактеризуем некоторые из них. Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Тюменской

⁶⁵ Закон Республики Башкортостан от 05.02.2009 № 95-з «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Республике Башкортостан»; Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Республике Башкортостан // Республика Башкортостан. 10 февр. 2009 г. № 26 (26761).

⁶⁶ Закон Самарской области от 09.10.2007 № 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. 13 октября

области⁶⁷ устанавливает, что аттестация муниципальных служащих основывается на принципах законности, объективности, гласности, обязательности и периодичности прохождения аттестации.

Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Ямало-Ненецком автономном округе⁶⁸ определяет, что аттестация муниципальных служащих основывается на принципах законности, гласности, объективности, периодичности, всеобщности, коллегиальности, обоснованности решений аттестационной комиссии.

Положение о проведении аттестации и квалификационного экзамена муниципальных служащих Тюменской городской Думы, избирательной комиссии города Тюмени закрепляет, в свою очередь, что аттестация муниципальных служащих основывается на принципах законности, объективности, гласности, обязательности и периодичности прохождения аттестации.

2.4. Рабочее (служебное) время и время отдыха

Как уже ранее отмечалось, специфика правового регулирования труда муниципальных служащих, порождает проблемы правового регулирования оплаты труда данной категории работников.

Исследователи справедливо выделяют следующие проблемы относительно правового регулирования рабочего (служебного) времени труда муниципальных служащих:

«1. Фактическая неопределенность содержания дефиниции «рабочее (служебное) время».

2. Исключение из сферы правового регулирования рабочего (служебного) времени в соответствии с Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» как иных актов, содержащих нормы трудового права, так и коллективных договоров,

⁶⁷ Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Тюменской области // URL: <http://docs.cntd.ru/document/819007789>.

⁶⁸ Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 22.06.2007 № 67-ЗАО «О муниципальной службе в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. 6 июля 2007 г. № 128 (спецвыпуск № 54-55).

положений о муниципальной службе органов местного самоуправления и правил внутреннего трудового распорядка»⁶⁹.

Отметим, что в законодательстве субъектов Российской Федерации по-разному делают акценты. Одни акцентируют внимание на рабочем времени, другие на служебном, третьи указывают данные категории как идентичные, закрепляя в законах как «рабочее (служебное) время».

Например, Закон Республики Крым от 16.09.2014 № 76-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Крым» определяет, что служебное время муниципальных служащих регулируется в соответствии с трудовым законодательством. Однако ТК РФ регулирует только рабочее, а не служебное время.

В типовой форме контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту в Ярославской области⁷⁰, формулируется, что муниципальному служащему устанавливается нормальная продолжительность служебного времени, ненормированный служебный день.

Кроме того, нормальная продолжительность служебного времени для муниципального служащего не может превышать 40 часов в неделю. Для муниципального служащего устанавливается пятидневная служебная неделя.

Существенно и то, что муниципальным служащим, имеющим ненормированный служебный день, предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется коллективным договором или служебным распорядком органа местного самоуправления и который не может быть менее трех календарных дней (п. 8 ст. 10 Положения).

⁶⁹ Морозов П.Е. Актуальные проблемы правового регулирования труда муниципальных служащих: учебное пособие. Москва: Проспект, 2018. 160 с.

⁷⁰ Губернские вести. 29 июня 2007 г. № 44-б.

В Положении о муниципальной службе в Алексеевском муниципальном районе Республики Татарстан есть раздел 5, который называется «Рабочее время и время отдыха»⁷¹.

В Постановлении Главы муниципального образования ЗАТО г. Североморск Мурманской области от 15.06.2011 № 23 «Об утверждении Кодекса служебного поведения (этики) лиц, замещающих должности муниципальной службы в муниципальном образовании ЗАТО г. Североморск» указывается, что муниципальный служащий должен посвящать все свое рабочее время исключительно выполнению служебных обязанностей, прилагать все усилия для эффективной и четкой работы⁷².

Закон г. Москвы от 22.10.2008 № 50 «О муниципальной службе в городе Москве» формулирует, что рабочее (служебное) время - время, в течение которого муниципальный служащий в соответствии со служебным распорядком органа местного самоуправления, муниципального органа, с графиком службы и условиями трудового договора (контракта) должен исполнять свои должностные обязанности, а также иные периоды, которые в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации относятся к служебному времени (ст. 27).

Большое значение в вопросах правового регулирования рабочего (служебного) времени имеют правила внутреннего трудового распорядка органов местного самоуправления, о которых нет никаких упоминаний в Федеральном законе от 02.03.2007 № 25-ФЗ (в ред. от 26.07.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации», что мы рассматриваем как явный недостаток данного нормативного правового акта. Интересно, что в ПВТР используется термин «рабочее время», а не «служебное время» или «служебное (рабочее) время».

⁷¹ URL: http://pravo.tatarstan.ru/rus/sovet-alekseevskogo-munitsipalnogo-rayona.htm/?npa_id=143544.

⁷² URL: vo.garant.ru/#/kind-doclist/18430/Акты_органов_власти/Региональные_акты:19.

Например, в Правилах внутреннего трудового распорядка администрации города Нижнего Новгорода⁷³ указывается, что для муниципальных служащих и работников устанавливается пятидневная рабочая неделя. Режим работы устанавливается следующий: понедельник - четверг - с 9 до 18 часов; пятница - с 9 до 17 часов; обеденный перерыв - с 12.00 до 12.48.

Кроме того, по соглашению между представителем нанимателя (работодателем) и муниципальным служащим, работником могут устанавливаться неполный рабочий день или неполная рабочая неделя.

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» также не закрепляет положение, в соответствии с которым коллективный договор регулирует рабочее время, что является существенным недостатком, так как с муниципальными служащими заключаются коллективные договоры.

Время отдыха. По нашему мнению, проблемы правового регулирования времени отдыха муниципальных служащих аналогичны проблемам правового регулирования их рабочего времени:

- неопределенность относительно понятия время отдыха;
- пробельность Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- недоучет в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления требований Федерального закона № 90-ФЗ от 01.05.2017 «О внесении изменений в статью 21 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В частности, в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» упоминание о времени отдыха встречается только один раз - в названии главы 5. Причем в Законе не указывается, каким

⁷³ Распоряжение от 18.01.2013 № 13-р «Об утверждении Правил внутреннего трудового распорядка администрации города Нижнего Новгорода» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/465501443>.

образом оно регулируется. Более того, в данном нормативном правовом акте содержится только одна статья, посвященная такому виду времени отдыха, как отпуск (ст. 21). О других видах времени не говорится. Полагаем, что подобная неопределенность порождает различные подходы к данному вопросу, особенно на уровне законодательства субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления.

Закон Пермского края от 04.05.2008 № 228-ПК «О муниципальной службе в Пермском крае»⁷⁴ закрепляет, что время отдыха муниципальных служащих регулируется в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, установленных названным Законом.

Однако в Законе Республики Калмыкия от 18.11.2009 № 148-ГУ-3 «О некоторых вопросах правового регулирования муниципальной службы в Республике Калмыкия»⁷⁵ формулируется, что при прекращении или расторжении служебного контракта, освобождении от замещаемой должности муниципальной службы и увольнении с муниципальной службы муниципальному служащему выплачивается денежная компенсация за все неиспользованные отпуска. По письменному заявлению муниципального служащего неиспользованные отпуска могут быть предоставлены ему с последующим увольнением (за исключением случаев освобождения от замещаемой должности муниципальной службы и увольнения с муниципальной службы за виновные действия). При этом днем освобождения от замещаемой должности муниципальной службы и увольнения с муниципальной службы считается последний день отпуска.

При увольнении в связи с истечением срока служебного контракта отпуск с последующим увольнением может предоставляться и тогда, когда время отпуска полностью или частично выходит за пределы срока действия служебного контракта. В этом случае днем освобождения от замещаемой

⁷⁴ РГ. № 101(4658). 14 мая 2008 г.

⁷⁵ Хальмг Унн. № 209 - 210. 20 нояб. 2009 г.

должности муниципальной службы и увольнения с муниципальной службы также считается последний день отпуска.

Отметим и то, что ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный служебный день предоставляется сверх основного ежегодного оплачиваемого отпуска и ежегодного оплачиваемого отпуска за выслугу лет муниципальной службы и суммируется с ними.

Значительный объем регулирования времени отдыха муниципальных служащих приходится на правила внутреннего трудового распорядка органов местного самоуправления. При этом можно утверждать о наличии тенденции, в соответствии с которой в этих локальных актах доминируют нормы трудового права.

Большое значение в сфере времени отдыха муниципальных служащих имеют коллективные договоры. Например, в коллективном договоре между муниципальными служащими, работниками администрации Тамбова и главой администрации города Тамбова устанавливается, что дополнительно к отпускам, установленным действующим законодательством, в администрации города Тамбова предоставляются социальные оплачиваемые отпуска.

Отметим, что в связи с семейными обстоятельствами муниципальные служащие и работники администрации города по заявлению имеют право на социальный оплачиваемый отпуск.

2.5. Оплата труда муниципального служащего

Проблема оплаты труда, причем справедливой оплаты, является одной из самых острых в российской действительности. Во многом это зависит от качества правового регулирования данного вопроса в той или иной сфере трудовой (служебной) деятельности.

Опять же отметим определённую прибыльность и противоречивость Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Например, в ст. 11 данного нормативного правового акта отмечается, что муниципальный служащий имеет право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом).

Однако в ст. 22 этого Закона указывается, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Кроме того, в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» нет норм о коллективном договоре как регуляторе отношений в сфере оплаты труда.

В коллективном договоре между муниципальными служащими и работниками администрации г. Тамбова и главой администрации г. Тамбова отмечается, что муниципальным служащим (работникам) оплата труда устанавливается решением Тамбовской городской Думы в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Тамбовской области.

Отметим и другие требования этого коллективного договора в отношении оплаты труда:

- изменение оплаты труда муниципальных служащих (работников) не должно уменьшать размер денежного содержания по сравнению с существующей на момент изменения системой оплаты труда;
- в целях повышения уровня оплаты труда необходимо осуществлять ее индексацию в соответствии с решением Тамбовской городской Думы;
- условия оплаты труда, определенные трудовым договором, не могут быть ухудшены по сравнению с установленными трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами,

содержащими нормы трудового права, соглашениями, локальными нормативными актами, коллективным договором;

- необходимо выплачивать заработную плату в денежной форме (рублях);

- заработную плату (денежное содержание) необходимо выплачивать не реже чем два раза в месяц в кассе Администрации г. Тамбова и в кассах органов Администрации г. Тамбова либо по заявлению работника перечислять на его лицевой счет в банке (банковскую карточку);

- выплата заработной платы (денежного содержания) производится:

- за первую половину отработанного месяца - 25-го числа каждого месяца в размере 40% установленной заработной платы (денежного содержания);

- за вторую половину отработанного месяца - 10-го числа следующего месяца в размере 60% установленной заработной платы (денежного содержания);

- заработная плата (денежное содержание) за декабрь выплачивается в следующем порядке:

- за первую половину отработанного месяца - 25 декабря в размере 40% установленной заработной платы (денежного содержания);

- за вторую половину отработанного месяца:

- 31 декабря - 10% установленной заработной платы (денежного содержания);

- 14 января - 50% установленной заработной платы (денежного содержания).

Подчеркнем, что выплата частей заработной платы (денежного содержания) осуществляется за фактически отработанное время на основании табеля учета рабочего времени, подаваемого дважды в месяц.

При выплате заработной платы (денежного содержания) каждому муниципальному служащему (работнику) выдается расчетный листок с информацией:

- о составных частях заработной платы (денежного содержания), причитающейся ему за соответствующий период;
- размерах иных сумм, начисленных работнику, в том числе денежной компенсации за нарушение работодателем установленного срока, соответственно, выплаты заработной платы (денежного содержания), оплаты отпуска, выплат при увольнении и (или) других выплат, причитающихся работнику.

Кроме того, денежное содержание муниципальных служащих состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы и ежемесячной квалификационной надбавки к должностному окладу за профессиональные знания и навыки, которые составляют оклад месячного денежного содержания, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

При этом к ежемесячным выплатам относятся:

- ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на муниципальной службе;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы;
- ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;
- премия по результатам работы (за выполнение особо важных и сложных заданий);
- ежемесячное денежное поощрение.

Согласно Закона Самарской области от 09.10.2007 № 96-ГД (ред. от 27.12.2018) «О муниципальной службе в Самарской области»⁷⁶:

«1. Оплата труда муниципального служащего в Самарской области производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с

⁷⁶ Закон Самарской области от 09.10.2007 № 96-ГД (ред. от 27.12.2018) «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. 12 октября.

замещаемой им должностью муниципальной службы в Самарской области (далее - должностной оклад), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых настоящей статьей.

2. К дополнительным выплатам относятся:

- 1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на муниципальной службе;
- 2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы;
- 3) ежемесячная надбавка к должностному окладу за классный чин;
- 4) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации;
- 5) премии за выполнение особо важных и сложных заданий;
- 6) ежемесячное денежное поощрение;
- 7) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска, выплачиваемая один раз в год;
- 8) материальная помощь в случаях и порядке, установленных муниципальными правовыми актами.

3. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих».

Таким образом, основными проблемами в оплате труда муниципального служащего будет нерешенность вопроса о том, к какой отрасли права относятся данные вопросы, а также недостаточный учет коллективных договоров в вопросе оплаты труда муниципальных служащих.

Глава 3. ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРЕКРАЩЕНИЕ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА С МУНИЦИПАЛЬНЫМ СЛУЖАЩИМ

3.1. Дисциплинарная ответственность муниципального служащего

В сфере правового регулирования дисциплинарной ответственности муниципального служащего можно выделить проблему, связанную с неопределенностью основания дисциплинарной ответственности.

Так, за совершение дисциплинарного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей - представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям (ст. Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁷⁷).

В этой связи возникает вопрос, как соотносятся друг с другом понятия «трудовые обязанности» и «служебные обязанности»? Тем более что законодатель использует общий термин «основные обязанности».

Если служебные обязанности - это разновидность трудовых обязанностей, то нет смысла отдельно выделять дисциплинарную ответственность муниципальных служащих. Можно утверждать только о ее специальном характере в рамках норм трудового права.

В противном случае, когда служебные обязанности существуют отдельно от трудовых, можно констатировать, что эта ответственность вообще никак не связана с дисциплинарной ответственностью по трудовому праву, а существует независимо и параллельно от нее, соприкасаясь с ней только по вопросу порядка применения дисциплинарных взысканий. Тогда

⁷⁷ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

содержание ст. 27 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» вполне логично.

Интересно, что субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления также весьма произвольно трактуют основание дисциплинарной ответственности муниципального служащего. Так, должностная инструкция муниципального служащего, замещающего должность муниципальной службы в мэрии города Ярославля⁷⁸, закрепляет, что за совершение дисциплинарного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, а также за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральными законами «О муниципальной службе в Российской Федерации», «О противодействии коррупции»⁷⁹ и другими федеральными законами, представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить дисциплинарные взыскания в соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» (п. 13 Должностной инструкции). Данное определение дисциплинарного проступка отличается от аналогичной дефиниции, содержащейся в федеральном законодательстве.

В свою очередь, в примерной должностной инструкции муниципальных служащих в органах местного самоуправления муниципального образования «Сарапульский район»⁸⁰ формулируется ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей в пределах, определенных трудовым законодательством Российской Федерации, законодательством о муниципальной службе.

⁷⁸ Постановление мэрии города Ярославля от 13.02.2009 № 345 // URL: <http://docs.cntd.ru/document/440536731>.

⁷⁹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. №52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁸⁰ О примерной должностной инструкции муниципальных служащих в органах местного самоуправления муниципального образования «Сарапульский район» // СПС «ГАРАНТ».

В должностной инструкции специалиста администрации Середского сельского поселения по чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности (ЧС и ПБ)⁸¹ закрепляется, что специалист администрации несет персональную ответственность за ненадлежащее исполнение своих обязанностей и ответственность муниципального служащего в соответствии с Законом Ярославской области «О муниципальной службе в Ярославской области».

В должностной инструкции бухгалтера Администрации Элинсенваарского сельского поселения⁸² указывается, что бухгалтер несет ответственность за невыполнение своих функциональных обязанностей; недостоверную информацию о состоянии выполнения полученных заданий и поручений, нарушение сроков их исполнения; невыполнение приказов, распоряжений директора предприятия, поручений и заданий и нарушение правил внутреннего трудового распорядка, правил противопожарной безопасности и техники безопасности, установленных на предприятии.

Если в рассмотренных нормативных правовых актах дисциплинарный проступок увязывается с неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных обязанностей, то в других нормативных правовых актах акцент приходится на неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей муниципальными служащими, что позволяет утверждать, что служебные обязанности рассматриваются в данном контексте как разновидность трудовых обязанностей.

Например, Правила внутреннего трудового распорядка администрации Вохомского муниципального района устанавливают, что дисциплина труда - обязательное для всех муниципальных служащих (работников) подчинение правилам поведения, определенным названными Правилами, в соответствии

⁸¹ Постановление администрации Середского сельского поселения от 25.01.2017 № 13.

⁸² Должностные инструкции муниципальным служащим //URL: <http://elisenvaara.ru/5310484099/6605182914/2801411893/>.

с Трудовым кодексом РФ⁸³, а также это отношения между муниципальными служащими (работниками) по поводу исполнения ими обязанностей, распределения обязанностей и прав, использования прав, установления ответственности, применение мер управления дисциплинарными отношениями.

В Правилах внутреннего трудового распорядка муниципалитета внутригородского муниципального образования Якиманка в городе Москве указывается, что неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине служащего трудовых обязанностей, возложенных на него трудовым договором, а также нарушение Правил внутреннего трудового распорядка муниципалитета, должностных инструкций, положений, приказов руководства муниципалитета является нарушением трудовой дисциплины и считается дисциплинарным проступком.

Вместе с тем ряд положений данных ПВТР вызывают нарекания. Например, за совершение дисциплинарного проступка руководитель муниципалитета вправе применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение. Данная норма явно не соответствует требованиям федерального законодательства.

В Правилах внутреннего трудового распорядка администрации муниципального образования «Марийское сельское поселение»⁸⁴ указывается, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим (работником) по его вине возложенных на него трудовых обязанностей Глава администрации вправе применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение со службы по основаниям и в порядке, которые предусмотрены действующим законодательством.

83 Правила внутреннего трудового распорядка администрации Вохомского муниципального района // URL: <http://vohma.ru/node/2096>; «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

84 URL: mari-el.gov.ru...adm...Правила внутреннего трудового...

Подчеркнем, что к нарушениям дисциплины труда, в частности, относится отсутствие работника без уважительных причин на работе либо рабочем месте. Рабочим местом является место, где работник должен находиться, которое прямо или косвенно находится под контролем работодателя и где по поручению работодателя работник должен выполнять трудовую функцию.

Большое значение придается вопросам пропускного режима, под которым понимается порядок, обеспечивающий совокупность мероприятий, исключающих возможность бесконтрольного входа (выхода) лиц, вноса (выноса) материальных ценностей и других грузов (в том числе специального назначения) в административное здание Администрации муниципального образования «Краснинский район» Смоленской области.

Требования в этой области: соблюдение пропускного режима обеспечивается круглосуточно единой дежурной диспетчерской службой; вход в здание Администрации разрешается круглосуточно в рабочие, выходные и праздничные дни: главе администрации муниципального образования и его заместителям; главе муниципального образования «Краснинский район» и его заместителю; председателям избирательной комиссии муниципального образования «Краснинский район» Смоленской области и территориальной избирательной комиссии; руководителям структурных подразделений.

Правила внутреннего трудового распорядка администрации Вохомского муниципального района определяют, что нарушением трудовой дисциплины является неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине муниципального служащего (работника) возложенных на него трудовых обязанностей (нарушение настоящих Правил, должностных инструкций, положений, распоряжений администрации района, технических правил и т.п.). К таким нарушениям, в частности, относятся:

а) отсутствие муниципального служащего (работника) на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня;

б) систематическое (два и более) опоздание муниципального служащего (работника) к началу рабочего дня, а также после перерыва для отдыха и питания, уход раньше времени с работы (без уважительных причин);

в) отказ муниципального служащего (работника) без уважительных причин от выполнения трудовых обязанностей в связи с изменением в установленном порядке норм труда, так как в силу трудового договора муниципальный служащий (работник) обязан выполнять обусловленную работу с подчинением правилам.

Отметим, что отказ муниципального служащего (работника) от выполнения распоряжения главы администрации района о выходе на работу до окончания очередного отпуска нельзя рассматривать как нарушение трудовой дисциплины.

Кроме того, за совершение дисциплинарного проступка, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим (работником) по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, глава администрации района имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям.

Правила внутреннего трудового распорядка Администрации муниципального образования «Прохоровское»⁸⁵ определяют, что работники обязаны подчиняться работодателю, выполнять его указания, связанные с трудовой деятельностью, а также распоряжения.

⁸⁵ URL: mo-krasno.ru/poseleniy/prohorovskoe/oficialnye-dokumenty/postanovlenija-administracii/item/12073-ob-utverzdenii-pravil-vnutrennego-trudovogo-rasporyadka-administracii-municipalnogo-obrazovaniya-prokhorovskoe.html.

Отметим, что работники обязаны проявлять взаимную вежливость, уважение, терпимость, соблюдать трудовую дисциплину, профессиональную этику.

Существенно, что за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, нарушение требований законодательства, обязательств по трудовому договору, должностных инструкций, положений распоряжений работодателя и т.п. работодатель имеет право применить дисциплинарные взыскания.

Особо отметим и третий подход в определении основания дисциплинарной ответственности, который реализуется в актах органов местного самоуправления, - одновременное указание на должностные и трудовые обязанности.

Так, Правила внутреннего трудового распорядка администрации муниципального образования «Город Новодвинск»⁸⁶ определяют, что за совершение дисциплинарного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим (работником) по его вине возложенных на него должностных (трудовых) обязанностей - представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить такие дисциплинарные взыскания, как замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям.

Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен представителем нанимателя (работодателем) от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания.

При наличии признаков, указывающих на совершение муниципальным служащим (работником) дисциплинарного проступка, орган администрации муниципального образования «Город Новодвинск», уполномоченный на

⁸⁶ URL: <http://docs.cntd.ru/document/962023230>.

выполнение задач и функций в сфере кадровой работы, или иной представитель работодателя запрашивает у соответствующего муниципального служащего (работника) письменные объяснения по обстоятельствам неисполнения или ненадлежащего исполнения им своих должностных (трудовых) обязанностей. При непредставлении муниципальным служащим (работником) объяснений в течение двух рабочих дней составляется соответствующий акт.

3.2. Основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим

В науке трудового права прекращение трудового договора отграничивается от расторжения трудового договора.

Так, «расторжение трудового договора является частным случаем прекращения трудового договора, наряду с другими основаниями, перечисленными в ст. 77 ТК РФ. Прекращение трудового договора охватывает как волевые односторонние и двусторонние действия, так и события, а расторжение - лишь односторонние волевые действия (присутствие волевого фактора)»⁸⁷.

Подобная неопределенность свойственна и термину «увольнение муниципального служащего». В этом отношении возможны различные варианты. Так, понятие «увольнение» является синонимом словосочетания «прекращение трудового договора»⁸⁸. Однако трудовой договор может быть прекращен, а работник уволен исключительно по основаниям и в порядке, указанном в законе.

Трудовой договор прекращается только при наличии определенных оснований его прекращения и соблюдения правил увольнения работника по данному конкретному основанию. Стоит отметить, что основанием

⁸⁷ Расторжение трудового договора по инициативе работодателя: Практ. пособ. / Авт. кол. Allpravo.ru. 2006 // URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc4012p0/instrum5508/item5510.html>.

⁸⁸ Энциклопедия решений. Прекращение трудового договора (увольнение) // URL: <http://base.garant.ru/58072225/>.

прекращения трудового договора называется жизненное обстоятельство, которое закреплено в законе как юридический факт для прекращения трудовых отношений работников. Прекращение трудового договора означает одновременно увольнение работника. Прекращение трудового договора и увольнение работника имеют единое основание и порядок, поэтому данные термины - синонимы, но прекращение относится к трудовому договору, а увольнение - к работнику.

В Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» указывается, что предметом регулирования этого Закона являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе (далее - граждане), прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

Отметим, что Закон Чеченской Республики от 26.06.2007 № 36-рз «О муниципальной службе в Чеченской Республике»⁸⁹ формулирует, что прекращением муниципальной службы является увольнение муниципального служащего. Основаниями для прекращения муниципальной службы и расторжения с муниципальным служащим трудового договора по инициативе представителя нанимателя, кроме предусмотренных Трудовым кодексом РФ, могут являться:

1) достижение предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

2) прекращение гражданства Российской Федерации, прекращение гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретение

⁸⁹ СПС «ГАРАНТ»: URL: <http://base.garant.ru/35915418/1/#ixzz4ygs2FF6O>.

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

3) несоблюдение ограничений и запретов;

4) применение административного наказания в виде дисквалификации.

Интересно данный вопрос решается в Законе Кабардино-Балкарской Республики от 04.07.1998 № 8-РЗ «О муниципальной службе в Кабардино-Балкарской Республике»⁹⁰: «Прекращение муниципальной службы осуществляется по основаниям, предусмотренным Трудовым кодексом Российской Федерации и Федеральным законом».

В Законе Республики Калмыкия от 18.11.2009 № 148-з «О некоторых вопросах правового регулирования муниципальной службы в Республике Калмыкия» не предусматриваются основания прекращения трудового договора с муниципальным служащим. Кроме того, расторжение трудового договора с данным субъектом - это прерогатива исключительно федерального законодательства.

Закон г. Москвы от 22.10.2008 № 50 «О муниципальной службе в городе Москве» устанавливает, что муниципальная служба прекращается со дня расторжения трудового договора (контракта) и увольнения муниципального служащего с должности муниципальной службы. Кроме того, трудовой договор с муниципальным служащим расторгается в случае несоблюдения им ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и предусмотренных Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», настоящим Законом, а также в порядке и по основаниям, которые предусмотрены трудовым законодательством и иными

⁹⁰ Кабардино-Балкарская правда. 10 июля 1998 г. № 124.

федеральными законами. Следует отметить, что данная норма противоречит федеральному законодательству как с точки зрения юридической техники, так и содержания.

Одна из проблем расторжения трудового договора с муниципальным служащим связана с п. 2 ч. 2 ст. 19 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», а именно: «Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе».

Среди ограничений, связанных с прохождением муниципальной службы, законодателем названы: прекращение гражданства, наличие гражданства иностранного государства (не являющегося участником соответствующего международного договора), представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу. При наличии таких ограничений статьи 13 Закона о муниципальной службе установлено, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе. При их возникновении трудовой договор может быть расторгнут по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 1 статьи 19 Закона о муниципальной службе, - несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14.1 и 15 данного Закона.

Однако повторимся, во-первых, гражданство России у П. не прекращалось (в буквальном понимании законодателя). Во-вторых, гражданином иного государства он признан не был, а сведения о наличии иностранного гражданства отсутствуют. То есть фактически он является

апатридом. В-третьих, паспорт гражданина России, предъявленный им при трудоустройстве, не признан подложным.

Таким образом, исходя из законодательного посыла о недопустимости расширительного толкования оснований для прекращения трудового договора и уж тем более для его расторжения по инициативе работодателя, трудовой договор по всем вышеперечисленным основаниям расторгнут быть не может.

Не применимы в данном случае ни пункт 13 части 1 статьи 83 ТК РФ (возникновение установленных ТК РФ, иным федеральным законом и исключаящих возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору ограничений на занятие определенными видами трудовой деятельности), поскольку в числе ограничений, упомянутых в статье 13 Закона о муниципальной службе, упомянуто только прекращение гражданства, ни абзацем 6 статьи 84 ТК РФ (заключение трудового договора в нарушение установленных ТК РФ, иным федеральным законом ограничений на занятие определенными видами трудовой деятельности), поскольку на момент заключения трудового договора с П. в соответствии с имеющимися документами у П. имелось гражданство России, а решение УФМС не аннулирует все принятые на основании выданного паспорта решения, ни пунктом 11 части 1 статьи 81 ТК РФ (представление работником работодателю подложных документов при заключении трудового договора), поскольку паспорт не признан подложным.

Таким образом, налицо законодательный пробел, который, следуя методу индукции, может быть устранен путем внесения изменений в действующее законодательство. При необходимости изменения законодательства в отношении только муниципальных служащих часть 1 статьи 19 Закона о муниципальной службе может быть дополнена пунктом 5 следующего содержания: «...возникновение обстоятельств, препятствующих в силу настоящего Федерального закона прохождению муниципальной службы». Если же изменению подлежит в целом трудовое законодательство,

то необходимо дополнить пункт 13 части 1 статьи 83 ТК РФ словами «, либо обстоятельств, препятствующих в силу настоящего Кодекса или иного федерального закона выполнению таких обязанностей».

До внесения соответствующих изменений П. должен быть отстранен от работы в соответствии со ст. 76 ТК РФ и может находиться в таком правовом состоянии до достижения предельного возраста нахождения на муниципальной службе.

Еще одним из оснований для расторжения трудового договора с муниципальным служащим является дисквалификация. Согласно п. 4 ч. 1 ст. 19, помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае применения административного наказания в виде дисквалификации.

Однако в ТК РФ есть ст. 83 «Прекращение трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон», в которой указывается, что трудовой договор подлежит прекращению по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, в том числе и вследствие дисквалификации, исключающей возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору.

Кроме того, данное основание в ТК РФ увязывается с обстоятельством, не зависящим от воли сторон, а в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» - с расторжением трудового договора по инициативе представителя нанимателя.

Полагаем, что подход, отраженный в ТК РФ, логичный, так как инициатором применения дисквалификации является не работодатель, должностное лицо, с которым муниципальный служащий не состоит в трудовых отношениях.

Заключение

Правовой основой прохождения муниципальной службы является нормативно-правовые акты разного уровня. К таковым следует отнести Конституцию Российской Федерации, Европейскую Хартию местного самоуправления Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации», и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Кроме того, на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод об определенных противоречиях между Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» и Трудовым кодексом РФ⁹¹.

ТК РФ закреплено, что регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами осуществляется: трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда), состоящим из названного Кодекса, иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права; иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права: указами Президента Российской Федерации; постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами федеральных органов

⁹¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

исполнительной власти; нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Кроме того, трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения регулируются также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

Следовательно, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» из сферы регулирования труда муниципальных служащих исключает иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, а также коллективные договоры, соглашения и локальные нормативные акты, что, по нашему мнению, неверно.

Определенные разночтения имеют место и между статьями самого Федерального закона о муниципальной службе. Так, например, в ст. 2 данного закона дается определение муниципальной службы как профессиональной деятельности, то в ч. 2 ст. 9 упоминается уже о профессиональной служебной деятельности муниципального служащего.

Относительно уровня субъектов Российской Федерации имеются определенные различия в понимании категорий «трудовой договор» и «контракт». Отметим, что в Федеральном законе о муниципальной службе контракт рассматривается как синоним трудового договора. К слову такой же акцент, например, сделан и в соответствующем законе Самарской области⁹².

Вместе с тем в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации правовая природа контракта с главой местной администрации трактуется по-разному, что позволяет утверждать о наличии трех основных моделей этого понятия:

- контракт как вид трудового договора (например, законодательство Москвы);

⁹² Закон Самарской области от 09.10.2007 № 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. 13 октября.

- контракт как вид служебного контракта (например, законодательство Тверской области);

- контракт как договор, совмещающий в себе признаки служебного контракта и трудового договора (например, законодательство Кабардино-Балкарии)⁹³.

Еще в качестве одной из проблем можно выделить включение в законодательстве ряда субъектов таких оценочных категорий, как, «профессиональная служебная деятельность», «профессиональные качества», «деловые качества», «личностные качества».

Отчасти данный пробел восполняется судебной практикой. Так, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» определяет, что под деловыми качествами работника следует, в частности, понимать способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (например, состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли).

По-разному в законодательстве субъектов регламентируются вопросы расторжения трудового договора с муниципальным служащим. Если в законодательстве Республики Чечня, данные вопросы оговорены достаточно четко, то в законодательстве Кабардино-Балкарии идет отсылка к Трудовому кодексу РФ и Федеральному закона о муниципальной службе. В соответствующим законе Самарской области о муниципальной службе нет отдельного раздела о расторжении трудового (служебного) контракта с муниципальным служащим. Лишь фрагментарно обозначены основания для

⁹³ Морозов П.Е. Актуальные проблемы правового регулирования труда муниципальных служащих: учебное пособие. Москва: Проспект, 2018. 160 с.

расторжения договора (контракта) по мотивам несоблюдения антикоррупционного законодательства.

Еще одним из слабых моментов организации муниципальной службы является то, что зачастую, она охватывает небольшие муниципальные образования. Грубо говоря, где все всех знают. В этом плане весьма сложно говорить об объективности принятия кадровых решений в малом муниципальном образовании.

Проблемные моменты можно выделить в части правового регулирования квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы. Они, согласно ст. 9 Закона о муниципальной службе, определяются муниципальными правовыми актами на основе соответствующих законов субъектов Российской Федерации. Многообразие типовых квалификационных требований в разных субъектах может стать серьёзным препятствием для равнозначного перехода на муниципальную должность при переезде, например, в другой субъект Российской Федерации. Полагаем, что типовые квалификационные требования для муниципальных служащих должны устанавливать исключительно на федеральном уровне. В противном случае, нарушается принцип равноправия граждан.

Определенная несправедливость по отношению к местному самоуправлению, в целом, и к институту муниципальной службы, в частности имеет место в Конституции Российской Федерации, а именно, в ч. 4 ст. 32, где закреплён принцип равного доступа лишь к государственной службе. Считаем, что данную норму Основного Закона следует привести в логическое соответствие, изложив ее следующим образом «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной и муниципальной службе».

Список используемых источников

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 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Модельный закон «Об основах муниципальной службы» (принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 26.03.2002 № 19-10) // СПС «ГАРАНТ»: URL: <http://base.garant.ru/2569413/#ixzz4wCpWjxH0>.
3. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
5. Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 29.07.2018) «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. 21 сентября.
6. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.01.2019) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
7. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
9. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
10. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

11. Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 (ред. от 24.10.2018) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571.

12. Письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции») // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2016. № 5.

13. «Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 10.

14. Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 1 мая 2005 г. № 43.

15. Закон Челябинской области от 30.05.2007 № 144-ЗО «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 14 июня 2007 г. № 120.

16. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 22.06.2007 № 67-ЗАО «О муниципальной службе в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. 6 июля 2007 г. № 128 (спецвыпуск № 54-55).

17. Закон Ярославской области от 27.06.2007 № 46-з «О муниципальной службе в Ярославской области» // Губернские вести. 29 июня 2007 г. № 44-б.

18. Закон Самарской области от 09.10.2007 № 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. 13 октября.

19. Закон Самарской области от 09.10.2007 № 96-ГД (ред. от 27.12.2018) «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. 12 октября.

20. Закон Псковской области от 30.07.2007 № 700-ОЗ «Об организации муниципальной службы в Псковской области» // Псковская правда. 3 авг. 2007 г. № 157 – 158.

21. Закон Воронежской области от 28.12.2007 № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области» // Молодой Коммунар. 12 янв. 2008 г. № 2.

22. Закон Пермского края от 04.05.2008 № 228-ПК «О муниципальной службе в Пермском крае» // СЗ Пермского края. 2008. № 6.

23. Закон г. Москвы от 22.10.2008 № 50 «О муниципальной службе в городе Москве» // Тверская, 13. 20 нояб. 2008 г. № 139.

24. Закон Республики Башкортостан от 05.02.2009 № 95-з «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Республике Башкортостан»; Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Республике Башкортостан // Республика Башкортостан. 10 февр. 2009 г. № 26 (26761).

25. Закон Республики Калмыкия от 18.11.2009 № 148-ГУ-3 «О некоторых вопросах правового регулирования муниципальной службы в Республике Калмыкия» // Хальмг Унн. № 209 - 210. 20 нояб. 2009 г.

26. Приказ Министерства труда и занятости Иркутской области от 14.10.2013 № 57-МПП «Об утверждении методических рекомендаций по определению численности работников органов местного самоуправления муниципального образования Иркутской области» // СПС «ГАРАНТ».

27. Письмо Минтруда России от 29.04.2013 № 170н «Об утверждении методических рекомендаций по разработке профессионального

стандарта» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2013. № 8.

28. Письмо Минфина России от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовая газета. 5 сент. 2013 г. № 32.

29. Закон Самарской области от 09.10.2007 № 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. 13 октября.

30. Решение Смоленского городского Совета «Об утверждении положения о порядке проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы» (с изм. на 31.03.2017) // Смоленские городские известия. 15 апр. 2008 г. № 4.

31. Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Тюменской области // URL: <http://docs.cntd.ru/document/819007789>.

32. Устав внутригородского муниципального образования Северное Бутово в городе Москве (в ред. от 12.10.2006) (принят решением муниципального собрания Северное Бутово г. Москвы от 27.11.2003 № 10/2) // URL: <http://xn--b1acfgqjoabcndr.xn--p1ai/?p=6800>.

33. Боброва Н.А. Итоги муниципальной реформы - 2014 // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 1. С. 27 - 31.

34. Боброва Н.А. Самара как зеркало муниципальной реформы России - 2014 // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 24 - 28.

35. Морозов П.Е. Актуальные проблемы правового регулирования труда муниципальных служащих: учебное пособие. Москва: Проспект, 2018. 160 с.

36. Толкунова В.Н. Трудовое право. С. 126 // URL: http://adhdportal.com/book_3832.html.

37. Юльчиев Р.Б. И работать нельзя, и не уволишь // СПС КонсультантПлюс. 2016.
38. European Charter of Local Self-Government» (done in Strasbourg on 10/15/1985) // https://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_en.pdf (дата доступа 2 марта 2019).
39. Jordan's Constitution of 1952 with Amendments through 2011 // https://www.constituteproject.org/constitution%20/Jordan_2011.pdf (дата доступа 22.03.2019 г.).
40. Mongolia's Constitution of 1992 with Amendments through 2001 // https://www.constituteproject.org/constitution/Mongolia_2001.pdf (дата доступа 2 марта 2019 г.).
41. Thailand's Constitution https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2017.pdf (дата доступа 3 марта 2019 г.).
42. OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing // <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en> // <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>. (дата доступа 22.03.2019).