

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

Институт права

(институт)

Теория государства и права

(кафедра)

030900.62 «Юриспруденция»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовой профиль

(наименование профиля, специализации)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему «Понятие и правовые основы муниципальной службы»

Студент

Л.С. Ануфриев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

А.В. Моисеев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

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

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Тольятти 2016

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

Институт права
(институт)
Теория государства и права
(кафедра)

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория государства и права»

_____ А.А. Мусаткина
(подпись) (И.О. Фамилия)

17 июня 2015 г.

ЗАДАНИЕ
на выполнение выпускной квалификационной работы

Студент Ануфриев Леонид Сергеевич

1. Тема «Понятие и правовые основы муниципальной службы»
2. Срок сдачи студентом законченной выпускной квалификационной работы 30 декабря 2015 г.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе Конституция РФ, Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области», Устав городского округа Сызрань Самарской области (принят Постановлением Сызранской городской Думы Самарской области от 02.06.2005 г. № 61), Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 14.05.2014 г. № 1493 «Об утверждении Положения «О квалификационных требованиях для замещения должностей муниципальной службы в городском округе Сызрань Самарской области».
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов): Глава 1. Организационно-

правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации; Глава 2. Правовой статус муниципального служащего и прохождение муниципальной службы.

5. Ориентировочный перечень графического и иллюстративного материала

_____.

6. Консультанты по разделам

7. Дата выдачи задания 17 июня 2015 г.

Руководитель выпускной
квалификационной работы

(подпись)

А.В. Моисеев

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись)

Л.С. Ануфриев

(И.О. Фамилия)

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

Институт права
 (институт)
Теория государства и права
 (кафедра)

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория государства и
 права»

_____ А.А. Мусаткина
 (подпись) (И.О. Фамилия)

17 июня 2015 г.

КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН
выполнения выпускной квалификационной работы

Студента Ануфриев Леонид Сергеевич
 по теме «Понятие и правовые основы муниципальной службы»

| Наименование раздела работы | Плановый срок выполнения раздела | Фактический срок выполнения раздела | Отметка о выполнении | Подпись руководителя |
|--|--|---|-------------------------|-------------------------|
| Разработка плана | 27.08.2015 | 27.08.2015 | | |
| Работа над первой главой | 17.09.2015 | 17.09.2015 | | |
| Работа над второй главой | 22.10.2015 | 22.10.2015 | | |
| Разработка введения, заключения и уточнение списка источников | 26.11.2015 | 26.11.2015 | | |
| Сдача законченной работы на кафедру | 30.12.2015 | 30.12.2015 | | |

Руководитель выпускной
 квалификационной работы

_____ А.В. Моисеев
 (подпись) (И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

_____ Л.С. Ануфриев
 (подпись) (И.О. Фамилия)

АННОТАЦИЯ

Актуальность темы исследования определяется тем, что на современном этапе реформирования местного самоуправления в Российской Федерации одним из главных направлений является совершенствование правовых основ муниципальной службы. Муниципальная служба составляет основу кадрового состава органов местного самоуправления, а муниципальные служащие являются особой социально-профессиональной группой. Особенность этой категории работников органов местного самоуправления заключается не только в их правовом статусе, но и в тех требованиях, которые предъявляются к ним для эффективного исполнения функциональных обязанностей. Формирование высокопрофессионального и компетентного кадрового корпуса муниципальной службы с соответствующим кадровым потенциалом в каждом регионе, оптимизация управления его развитием представляются принципиально важными условиями успешной реализации реформы местного самоуправления и решения вопросов местного значения.

Цель работы – провести комплексный анализ понятия муниципальной службы и особенностей ее правового регулирования на примере городского округа Сызрань.

Автором поставлены следующие **задачи**:

- 1) провести теоретико-правовой анализ понятия «муниципальная служба»;
- 2) исследовать принципы организации и функционирования муниципальной службы;
- 3) выявить особенности нормативно-правового регулирования института муниципальной службы;
- 4) определить понятие муниципального служащего и основы его правового статуса;

5) исследовать порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождение и прекращение на примере городского округа Сызрань;

6) рассмотреть вопросы, возникающие в процессе правового регулирования работы с кадровым составом муниципальной службы на примере городского округа Сызрань.

Объект исследования: общественные отношения, регламентирующие муниципальную службу, ее правовые основы и принципы.

Предмет исследования: законодательные и подзаконные нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие правовой статус муниципальной службы, ее соотношение с государственной гражданской службой, а также учебная и научная литература.

Методы исследования – диалектика, анализ, синтез, логический, системный, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Структура и объем работы. Настоящая работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников. Объем работы составляет 98 страниц.

Содержание

| | |
|---|----|
| Введение..... | 3 |
| Глава 1. Организационно-правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации | |
| 1.1 Понятие муниципальной службы как вида публичной службы | 7 |
| 1.2 Принципы организации и функционирования муниципальной службы. | 16 |
| 1.3 Нормативно-правовое регулирование института муниципальной службы..... | 25 |
| Глава 2. Правовой статус муниципального служащего и прохождение муниципальной службы | |
| 2.1 Понятия муниципального служащего..... | 34 |
| 2.2 Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения на примере г.о. Сызрань | 48 |
| 2.3 Правовое регулирование работы с кадровым составом на муниципальной службе на примере г.о. Сызрань..... | 67 |
| Заключение | 81 |
| Список использованных источников | 86 |

Введение

Муниципальная служба – относительно новое явление в современной России. Как особый вид деятельности, она появилась в последнем десятилетии XX века в связи с возрождением местного самоуправления. Важная роль муниципальной службы как института местного самоуправления определила и внимание законодателя к регулированию вопросов ее организации. Существенный поворот в трактовке данного института произошел после принятия Конституции РФ 1993 года, установившей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

На современном этапе реформирования местного самоуправления в Российской Федерации одним из главных направлений является совершенствование правовых основ муниципальной службы. Механизм управления развитием общества в начале XXI в. претерпевает существенные изменения, обусловленные становлением институтов гражданского общества, усилением роли государства в системе социальных регуляторов, возрастанием значения норм и принципов правового регулирования. В этих условиях возникает необходимость исследования системы публичного управления и ее отдельных институтов, в том числе института муниципальной службы, которая является ключевым фактором эффективной муниципальной деятельности по решению вопросов местного значения. Поэтому одним из направлений реформы местного самоуправления является совершенствование правового регулирования муниципальной службы, так как именно она обеспечивает реализацию полномочий местного самоуправления.

Особенно актуальны сегодня вопросы формирования общетеоретических понятий и правовых категорий муниципальной службы в связи с принятием Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», который с одной стороны,

конкретизировал правовое положение муниципальных служащих, а с другой, поставил ряд проблем, связанных с необходимостью принятия системы подзаконных нормативных актов и возможностью применения трудового права.

Кроме того, не решены законодательно и организационно вопросы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере правового регулирования муниципально-служебных отношений. Результатом этого являются коллизии и пробелы в законодательстве Российской Федерации, невозможность реализации полномочий органов власти вследствие отсутствия средств на их финансирование.

Не в полной мере получила нормативное закрепление кадровая политика в сфере государственной и муниципальной службы, не решены вопросы формирования резерва управленческих кадров, системы профессиональной подготовки и переподготовки, не отработаны кадровые технологии. В то время, как исследование проблем качества кадрового обеспечения муниципальной службы в условиях продолжающегося процесса реформирования местного самоуправления приобретает все большую значимость и актуальность. Безусловно, это связано с тем, что эффективность деятельности органов местного самоуправления во многом определяется качеством их кадрового состава, его способностью и готовностью к решению задач муниципального управления в динамично развивающихся и усложняющихся условиях реформирования системы местной власти, как самостоятельного уровня управления.

Муниципальная служба составляет основу кадрового состава органов местного самоуправления, а муниципальные служащие являются особой социально-профессиональной группой. Особенность этой категории работников органов местного самоуправления заключается не только в их правовом статусе, но и в тех требованиях, которые

предъявляются к ним для эффективного исполнения функциональных обязанностей. Формирование высокопрофессионального и компетентного кадрового корпуса муниципальной службы с соответствующим кадровым потенциалом в каждом регионе, оптимизация управления его развитием представляются принципиально важными условиями успешной реализации реформы местного самоуправления и решения вопросов местного значения.

Все выше изложенное свидетельствует об актуальности темы настоящей работы «Понятие и правовые основы муниципальной службы».

Объектом исследования являются общественные отношения, регламентирующие муниципальную службу, ее правовые основы и принципы.

Предмет исследования – законодательные и подзаконные нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие правовой статус муниципальной службы, ее соотношение с государственной гражданской службой, а также учебная и научная литература.

В связи с этим поставлена цель – провести комплексный анализ понятия муниципальной службы и особенностей ее правового регулирования на примере городского округа Сызрань.

Для реализации цели поставлены следующие задачи:

- 1) провести теоретико-правовой анализ понятия «муниципальная служба»;
- 2) исследовать принципы организации и функционирования муниципальной службы;
- 3) выявить особенности нормативно-правового регулирования института муниципальной службы;
- 4) определить понятие муниципального служащего и основы его правового статуса;

5) исследовать порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождение и прекращение на примере городского округа Сызрань;

6) рассмотреть вопросы, возникающие в процессе правового регулирования работы с кадровым составом муниципальной службы на примере городского округа Сызрань.

Теоретической базой исследования являются работы таких ученых, как И.И. Балицкого, С.Н. Братановского, Е.А. Войновой, Б.Н. Габричидзе, Т.Э. Каллагова, Е.Ю. Киреевой, В.А. Козбаненко, А.В. Москалева, Е.Е. Подкопаевой, Ю.Н. Старилова и др.

Нормативно-правовую базу исследования составляют: Конституция РФ, Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др., а также подзаконные нормативные акты, материалы юридической практики.

Настоящая работа структурирована в соответствии с поставленными целью и задачами исследования и включает – введение, две главы, шесть параграфов, заключение и список использованных источников.

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

1.1 Понятие муниципальной службы как вида публичной службы

Определение понятия «муниципальная служба», являющееся одним из важнейших понятий, отражающее характерные черты муниципальной практики, имеет существенное значение.

Прежде, следует отметить, что муниципальная служба представляет собой один из видов служебной деятельности. При этом, родовое понятие «служба» определяется как вид трудовой деятельности, объектом воздействия которого является человек, личность, его основные социально-биологические качества¹.

Под службой можно понимать и ведомственное подразделение (служба уголовного розыска МВД, служба помощников Президента и др.), и самостоятельное ведомство (федеральная служба внешней разведки, федеральная налоговая служба)².

Провозглашение и закрепление местного самоуправления в Конституции РФ ставит в повестку дня проблему комплектования органов института местного самоуправления квалифицированным составом. Как новая система в социальной структуре общества и государства, местное самоуправление породило и соответствующий ей новый вид службы. За основу наименования различных структур и элементов в системе местного самоуправления был воспринят из практики других государств термин «муниципальный»³. В настоящее время он широко применяется в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении, административном, гражданском и других отраслях права. Таким образом,

¹ Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 304.

² Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: НОРМА, 2010. С. 307.

³ Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. 2012. № 2 (16). С. 65.

новый вид службы приобрел свой определяющий термин - «муниципальный».

В российской юридической литературе выделяют два подхода в понимании муниципальной службы: муниципальная служба как вид публичной службы и муниципальная служба как самостоятельный вид службы, не входящий в систему публичной службы.

Наиболее распространенным является первый подход в понимании муниципальной службы как вида публичной службы. В обоснование настоящего подхода была положена классификация служебной деятельности, предложенная Ю.Н. Стариловым, предложил подразделить все виды служебной деятельности на службу публичную и частную, при этом публичная служба должна включать профессиональную деятельность по исполнению полномочий различных субъектов публичного права федерального, субъектного и муниципального уровней, мотивируя это тем, что при известных различиях оба вида публичной службы (государственную и муниципальную) объединяют общие вопросы: понятие, задачи, функции, виды управления и правовые источники⁴. Сторонниками данной классификации является большинство ученых. По мнению Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявского, «муниципальная служба в целом должна быть отнесена к публичной службе»⁵.

Основная классификация служебной деятельности, в соответствии с которой муниципальная служба является видом публичной службы, получила дальнейшее развитие в трудах других ученых. Так, В.А. Козбаненко констатирует, что «понятие «публичная служба» является более емким, объединяющим не только государственную и муниципальную службы, но и другие виды служебной деятельности в публичных организациях, учреждениях. К таким служащим относятся лица, находящиеся на публичной службе или на службе у юридического

⁴ Старилов Ю. Н. Служебное право: учебник. М., 1996. С. 129.

⁵ Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Служебное право. М., 2003. С. 16.

лица публичного права. Публичная служба включает в себя профессиональную деятельность по исполнению полномочий различных субъектов права: федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и образуемых ими органов, а также публичных объединений, фондов, учреждений, организаций и т.п. Тогда в зависимости от природы и характера правового отношения в системе публичной гражданской служебной деятельности можно выделить государственно-служебное и муниципально-служебное отношения (публичное право, административное право), отличные от частноправового трудового отношения (частное право, трудовое право)»⁶.

Сторонники второго подхода основывают свою позицию на положениях Конституции РФ о государственном устройстве и отождествлении понятий «государственная» и «публичная служба». В Российской Федерации органы местного самоуправления, согласно ст. 12 Конституции РФ, не входят в систему органов государственной власти и, следовательно, законодательство Российской Федерации не позволяет отнести муниципальную службу к государственной (публичной) службе⁷.

Однако не представляется правильным отождествлять государственную и публичную службу

Определение публичной службы следует из сочетания понятий «служба» и «публичный». Служба может определяться как вид общественно полезной деятельности или как социально-правовой институт, как система государственных органов, как профессиональная деятельность служащих по организации и реализации полномочий государственных, общественных и иных структур⁸. Понятие «публичный» означает «совершающийся в присутствии общества, публики, открытый,

⁶ Козбаненко В. А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих : общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3.

⁷ Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2007.

⁸ Истомина Т. О необходимости трансформации современного определения государственной службы // Власть. 2011. № 07. С. 119–121.

гласный», а во втором значении – «общественный, находящийся в распоряжении общества, не частный». С. Е. Чаннов определяет в данном контексте «публичный» как «направленный на достижение общественного блага»⁹. Таким образом, важнейшими смысловыми доминантами являются здесь понятия государственной структуры и общественного блага, а публичная служба должна пониматься как социально-правовой институт, реализующий общественное право на государственное управление.

В российской системе права принято узкое понимание публичной службы как профессиональной деятельности по исполнению полномочий федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления¹⁰.

Публичная служба является собирательной категорией, в рамках которой государственная и муниципальная служба объединяются по принципу наличия общих определенных функций, надления служащих однородно определенным статусом, наличия специально оговоренных условий доступа к службе, а также условий, требований и ограничений прохождения публичной службы. По мнению С.Е. Чаннова, публичная служба «имеет целью обеспечение надлежащей деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц»¹¹.

В правовом отношении публичная служба есть совокупность юридических норм, регулирующих статус государственного и муниципального служащего, определяющих их деятельность, порядок поступления, продвижения по службе и ее прекращения.

В.А. Козбаненко отмечает, что понятие публичной службы «включает в себя профессиональную деятельность по исполнению

⁹ Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 4.

¹⁰ Коновалов В.А. Публичная служба в Российской Федерации: к вопросу определения содержания и роли в системе государственного аппарата // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. Том. 14. № 1. С. 87.

¹¹ Там же. С. 16.

полномочий различных субъектов права: федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и образуемых ими органов, а также публичных объединений, фондов, учреждений, организаций и т.п. Тогда в зависимости от природы и характера правового отношения в системе публичной гражданской служебной деятельности можно выделить государственно-служебное и муниципально-служебное отношения (публичное право, административное право), отличные от частноправового трудового отношения (частное право, трудовое право)»¹².

Таким образом, понятие «публичная служба» предлагает точное отображение содержания служебной деятельности государственных и муниципальных служащих. Как один из институтов демократической политической системы, публичная служба призвана обеспечивать устойчивую взаимосвязь различных элементов государственных отношений и политического процесса, что способствует целостности и системности государства.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что муниципальная служба является одним из видов публичной службы, наряду с государственной службой.

Законодательное закрепление института муниципальной службы дано в ст. 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹³, в которой категория «муниципальная служба» определяется как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Из приведенного законодательного определения муниципальной службы можно выделить следующие признаки.

¹² Козбаненко В. А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. С. 28–34.

¹³ Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

Прежде всего, муниципальной службой является деятельность. Применительно к данному понятию - это активное выполнение ряда обязанностей на должностях муниципальной службы на основании трудового договора (контракта). Данные обязанности устанавливаются в целях обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность¹⁴.

Следующий признак муниципальной службы тот, что эта деятельность профессиональная, то есть предполагающая наличие определенных профессиональных (специальных) знаний (образования), необходимых для осуществления обязанностей по муниципальной службе¹⁵. За выполнение профессиональных обязанностей муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (оплату труда).

ФЗ «О муниципальной службе в РФ» одним из главных признаков муниципальной службы называет осуществление ее на постоянной основе.

Следует заметить, что термин «постоянная основа» применяется в самых различных федеральных законах, а также иных нормативных правовых актах. Так, например, в Конституции РФ установлено, что депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ работают на профессиональной постоянной основе. В соответствии со Сводным перечнем государственных должностей Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32¹⁶, к названным должностям относится также должность члена Центральной избирательной комиссии РФ. Данный термин используется и в актах о государственной гражданской службе. Например, в Положении о конкурсе

¹⁴ Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

¹⁵ Кирьянов А.Ю. О некоторых вопросах реализации принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3. С. 38.

¹⁶ Указ Президента РФ от 11.01.1995 г. № 32 (ред. от 31.12.2014) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 17 января. № 11-12.

на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, которое утверждено Указом Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»¹⁷ предусмотрено, что для проведения конкурса правовым актом государственного органа образуется конкурсная комиссия, действующая на постоянной основе.

Термин «постоянная основа» используется также в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸, однако и в нем нет соответствующего определения этой нормы. Так, в законе говорится, что выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом и Уставом муниципального образования. Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 % депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность менее 10 человек – 1 депутат. Осуществляющие полномочия на постоянной основе депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности¹⁹.

В учебной литературе нередко можно встретить следующую точку зрения по поводу содержания нормы-дефиниции «на постоянной основе». Так, применительно к представительному органу муниципального района говорится о том, что поскольку он формируется органами местного

¹⁷ Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 (ред. от 19.03.2014) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 439.

¹⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁹ Замотаев, А. А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. Комментарий к отдельным нормам федерального законодательства. М.: Изд-во НОРМА, 2009. С. 98.

самоуправления, то работает не по созывам, а действует на постоянной основе бессрочно²⁰. В трудовом праве с трудовыми договорами, заключенными на неопределенный срок связывают постоянную работу, не ограниченную каким-либо сроком²¹. Таким образом, можно предположить, что термин «постоянная основа» и термин «постоянная работа» – это синонимы. Однако такой подход к понятию «постоянная основа» не может быть применен к лицам, предусмотренным в ст. 40 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Они исполняют свои полномочия только в течение определенного Уставом муниципального образования срока, который не может быть менее двух и более пяти лет.

Представляется, что термин «постоянная основа», который применяется в качестве квалифицирующего признака, позволяющего отличить муниципальную службу от других видов деятельности, связанных с осуществлением местного самоуправления, лишней в соответствующем определении. Это иногда позволяет правоприменителю манипулировать при определении понятия «муниципальный служащий»: тот, кто работает на постоянной основе, – это муниципальный служащий, тот, кто выполняет соответствующие обязанности в течение определенного срока – нет²².

Вызывают споры и позиция некоторых специалистов в области муниципальной службы. Так, А.А. Замотаев утверждает, что муниципальная служба – это деятельность на постоянной основе, т.е. предусматривающая наличие долговременных, устойчивых взаимоотношений муниципального служащего с органом местного самоуправления как с работодателем²³. В учебнике по административному

²⁰ Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. М.: НОРМА, 2011. С. 228.

²¹ Гнетова Л.В. Особенности правовой регламентации муниципальной службы в Российской Федерации // Вестник Мининского университета. 2015. № 1. С. 26.

²² Иванова С.А. К вопросу о понятии муниципальной службы // Российский юридический журнал. 2008. № 5. С. 70.

²³ Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. Комментарий к отдельным нормам федерального законодательства. М.: НОРМА, 2009. С. 98.

праву говорится о муниципальной службе как о деятельности, организованной на постоянной основе (осуществляемой муниципальным служащим в качестве основной работы в течение неопределенного времени – постоянно)²⁴. Однако это не соответствует смыслу ст. 10 ФЗ «О муниципальной службе в РФ», согласно которой муниципальный служащий выполняет обязанности по муниципальной должности муниципальной службы. Законодатель не уточняет срок выполнения этих обязанностей, поэтому он при определении понятия «муниципальный служащий» юридического значения не имеет. В связи с чем, термин «постоянная основа» необходимо исключить из определения муниципальной службы, применив в ней термины «лица, замещающие муниципальную должность» и «лица, не замещающие муниципальную должность». Это будет соответствовать применению единой терминологии как в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», так и в иных нормативных актах.

Следующим признаком муниципальной службы является то, что выполнение обязанностей по муниципальной службе осуществляется на основании трудового договора (контракта).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что муниципальную службу можно рассматривать с объективной и субъективной сторон. С объективной стороны муниципальная служба представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые связаны с зачислением на должность, поощрением, прохождением службы, отставкой и т.д. В этом смысле муниципальная служба рассматривается как комплексный правовой институт.

С субъективной стороны муниципальная служба – профессиональная деятельность лиц, которые занимают оплачиваемые невыборные должности в органах местного самоуправления и реализуют принадлежащие муниципальному образованию права и обязанности.

²⁴ Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. М.: Изд-во НОРМА, 2011. С. 228.

1.2 Принципы организации и функционирования муниципальной службы

Понимание муниципальной службы как публичного правового института не ограничивается законодательным закреплением понятия «муниципальная служба». В регламентировании института муниципальной службы важное значение имеют его правовые принципы.

Принципы муниципальной службы – это основополагающие положения, выражающие объективные закономерности и научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций органов местного самоуправления, полномочий муниципальных служащих, действующие в системе публичной власти, и в частности, в системе муниципальной службы²⁵.

Следует разграничить принципы муниципальной службы, учитывая ее сходство с государственной службой в силу общей социальной сущности в масштабах общества и классифицировать все принципы муниципальной службы на:

- общие принципы муниципальной службы;
- специальные принципы муниципальной службы²⁶.

Итак, первым среди принципов муниципальной службы назван принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 4 ФЗ «О муниципальной службе в РФ»). Этот принцип основывается на ст. Конституции РФ. Кроме того, юридическая природа прав и свобод человека определена в ст.ст. 17, 18 Конституции РФ, которые непосредственно касаются функционирования муниципальной службы, а также личной служебной деятельности всех муниципальных служащих. Отсюда вытекает требование к муниципальным служащим обеспечивать и

²⁵ Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. 2012. № 2 (16). С. 68.

²⁶ Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. 2012. № 2 (16). С. 68.

защищать конституционно-правовой статус гражданина Российской Федерации²⁷.

В п. 2 ст. 4 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» закреплен принцип равного доступа граждан, смысл и значение которого заключается в том, что при приеме на муниципальную службу не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ одних граждан перед другими.

Несмотря на то, что при поступлении на муниципальную службу и ее прохождении запрещена всякая дискриминация по полу, расе, национальности, происхождению, имущественному и должностному положению, месту жительства, отношению к религии, убеждениям, принадлежности к общественным объединениям, вместе с тем для гражданина возможность доступа к данной службе зависит от таких факторов, как наличие специального образования и подготовки, соответствующих содержанию и объему полномочий вакантной должности муниципальной службы. Таким образом, право равного доступа граждан к муниципальной службе не может рассматриваться как абсолютное. Его реализация обусловлена рядом требований, например необходимостью знать государственный язык Российской Федерации, и это в полной мере соответствует мировой юридической практике, в том числе Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.²⁸

Так, судом первой инстанции было установлено постановлением Главы муниципального района одновременно с объявлением о проведении конкурса по формированию и подготовке кадрового резерва для замещения вакантных должностей были утверждены проекты срочных трудовых договоров.

²⁷ Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

²⁸ Международный Пакт от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» // БВС РФ. 1994. № 12.

Условие заключения трудового договора сроком на 1 год противоречит требованиям ст. 2 ФЗ № 25-ФЗ, определяющей муниципальную службу, как профессиональную деятельность граждан, осуществляемую на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Кроме того, условие срочности трудового договора противоречит Положению о порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах муниципального района, которым прямо запрещено проведение конкурса при заключении с муниципальным служащим срочного трудового договора.

При таких обстоятельствах на момент объявления конкурса, равно как на дату его проведения на замещение должности для формирования воли претендентов в общедоступном месте, компетентным на то лицом, были размещены проекты срочных трудовых договоров (утверждены постановлением Главы муниципального района) не соответствующие требованиям формальной определенности, что недопустимо, поскольку неопределенность содержания соответствующего законодательного регулирования ведет к нарушению закрепленного в ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ принципа муниципальной службы о равном доступе граждан к муниципальной службе²⁹.

В п. 3 ст. 4 ФЗ «О муниципальной службе» закреплен принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих. Данный принцип можно считать одним из основополагающих при организации и функционировании муниципальных органов власти в Российской Федерации. Причем здесь стоит сказать о различии между понятиями профессионализма и компетентности. В определении понятия муниципальной службы в качестве ведущего признака выделяется именно

²⁹ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 02.06.2015 г. по делу № 33-8177/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

профессиональная деятельность, требующая для своего осуществления специальных знаний и навыков.

Под профессиональной следует понимать деятельность, осуществляемую на основе специальных знаний и навыков. Муниципальная служба как вид профессиональной деятельности означает непрерывное, преемственное и компетентное обеспечение полномочий органов местного самоуправления лицами, находящимися на муниципальных должностях. Профессионализм, в свою очередь, предполагает исполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей постоянно и за регулярно получаемое вознаграждение. Компетентность же отражает объем знаний и опыт работника³⁰.

Несмотря на то, что в последние годы термины «профессионализм», «компетентность», «компетенция» приобретают все более широкое употребление, до настоящего времени общепринятой трактовки еще не сложилось.

Профессионализм – это высокая степень овладения какой-либо профессией, характеризующаяся мастерством и высокой компетентностью.

Достижение муниципальным служащим высокого уровня профессионализма основывается на приобретении им необходимого объема знаний и овладении умениями и навыками управленческой деятельности⁵. Профессионализм тесно связан с понятием «компетентность», которая означает доскональное знание своего дела, сути выполняемой работы, норм, правил и процедур организации, а также наличие умений и навыков, способствующих эффективной реализации этих знаний в практической деятельности³¹.

Н.М. Добрынин определяет компетентность как показатель профессионализма, степень выраженности присущего человеку

³⁰ Войнова Е.А. Профессионализм и компетентность – один из основных принципов организации и функционирования муниципальной службы // Управление городом: теория и практика. 2012. № 2 (5). С. 43.

³¹ Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2007.

профессионального опыта; глубокое, доскональное знание своего дела, существа выполняемой работы, способов и средств достижения намеченных целей, а также соответствующих умений и навыков; совокупность знаний, позволяющих судить о чем-либо; черта личности³².

Таким образом, компетентность является высшей степенью развития профессионализма. Принцип профессионализма и компетентности представляет собой глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности и должен использоваться при отборе кандидата на замещение вакантной муниципальной должности³³.

Реализация на практике принципа профессионализма и компетентности на муниципальной службе обеспечивается, прежде всего, системой профессионального развития муниципальных служащих, работающих в органах местного самоуправления³⁴.

Профессиональное развитие – это совершенствование кадров в служебно-квалификационном и должностном отношении. Профессиональное развитие персонала – приоритетное направление формирования кадрового состава в системе муниципальной службы, так как основное требование, предъявляемое к муниципальному служащему, – его профессионализм и компетентность. Они складываются из знаний, навыков и умений и, прежде всего, из уровня профессионального образования.

При этом судебной практикой признается, что принятие на муниципальную службу на несуществующую должность противоречит ст. 15 ТК РФ, кроме того, принятие лица на муниципальную службу не соответствующего квалификационным требованиям, противоречит требованиям законодательства о муниципальной службе, нарушает права

³² Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Учебник. Т. 2 / Науч. ред. А.Н. Митин. Новосибирск: Наука, 2010. С. 210.

³³ Войнова Е.А. Профессионализм и компетентность – один из основных принципов организации и функционирования муниципальной службы // Управление городом: теория и практика. 2012. № 2 (5). С. 44.

³⁴ Акофф Р. Акофф о менеджменте: Пер. с англ. / Под ред. Л.А. Волковой и др. СПб.: Питер, 2002. С. 63.

муниципального образования, поскольку на должность, которая предусмотрена штатным расписанием, назначено лицо без учета требований закона, регулирующего отношения муниципальной службы и устанавливающего специальные требования к муниципальным служащим, что противоречит принципу профессионализма и компетентности муниципальных служащих, установленных ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ³⁵.

Содержание принципа стабильности муниципальной службы (п. 4 ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ) можно рассматривать в двух аспектах:

- а) стабильность организации службы;
- б) стабильность кадрового состава.

Муниципальному служащему обеспечивается целый ряд гарантий против произвольных действий, связанных с политической конъюнктурой, с частыми и не всегда обоснованными организационными перестройками. Эти гарантии содержатся в ч. 5 ст. 15 ФЗ № 25-ФЗ, регулирующей понижение в должности муниципального служащего по результатам аттестации; в ст. 19 ФЗ № 25-ФЗ закреплены основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим.

Реализация рассматриваемого принцип устанавливает необходимость ограничения представителя нанимателя в своей инициативе по расторжению трудового договора с муниципальным служащим и наличием определенных оснований для увольнения³⁶.

Одним из основных принципов муниципальной службы является принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих³⁷. На муниципальном уровне принимаются соответствующие акты, регулирующие порядок обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления. Муниципальные

³⁵ Апелляционное определение Пермского краевого суда от 29.09.2014 г. по делу № 33-8721 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

³⁶ Справка Пермского краевого суда от 18.09.2009 «Актуальные вопросы применения трудового законодательства федеральными судами Пермского края» (утв. президиумом Пермского краевого суда 18.09.2009) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

³⁷ Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации: Монография. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 30 – 32.

правовые акты могут быть как общего характера и распространяться на все органы местного самоуправления³⁸, так и приниматься по отдельным органам местного самоуправления - представительному органу, главы муниципального образования и т.д.³⁹ Необходимо отметить, что принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих корреспондирует с принципом публичности и открытости деятельности органов местного самоуправления, закрепленным ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции»⁴⁰.

По мнению Э.В. Талапиной, принцип публичности и открытости (транспарентности) несет и превентивную антикоррупционную нагрузку: во-первых, открытость деятельности власти сокращает коррупционные возможности, во-вторых, высвечивает любые отклонения и нарушения, помогая работе правоохранительных органов, в-третьих, позволяет гражданам и организациям включиться в процесс противодействия коррупции⁴¹.

Сущность принципа взаимодействия муниципальной службы с общественными объединениями и гражданами должна реализовываться в рамках функционирования различных звеньев политической системы российского общества и использования различных форм прямой демократии, обеспечивающих взаимопонимание управляющих (муниципальные служащие) и управляемых (граждане). Из этого сложного и многообразного механизма можно вычлениить два направления:

³⁸ См., например: Решение Собрания представителей Сызранского района Самарской области от 17.06.2010 г. № 25 «Об утверждении «Положения об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления муниципального района Сызранский» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

³⁹ См., например: Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 28.05.2012 г. № 1216 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Администрации городского округа Сызрань Самарской области» (вместе с «Порядком организации доступа к информации о деятельности Администрации городского округа Сызрань Самарской области», «Перечнем информации о деятельности Администрации городского округа Сызрань, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети Интернет) // Вестник местного самоуправления г. Сызрани. 2012. № 9(99).

⁴⁰ Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч.). Ст. 6228.

⁴¹ Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 46.

а) организационное и содержательное взаимодействие с политическими партиями и другими общественными объединениями;

б) информационное взаимодействие с гражданами в целях доведения до них как адресатов муниципального управления касающихся их решений, принимаемых и подготавливаемых органами местного самоуправления, что способствует формированию высокого авторитета и престижа муниципальной службы, уважению к профессиональной деятельности служащих как специалистов сложного процесса управления⁴².

Принцип единства требований означает также, что все муниципальные служащие подчинены минимуму общих правил, независимо от того, в каком муниципальном образовании они проходят службу.

Так, в Реестре должностей муниципальной службы в Пермском крае одним из основных критериев классификации муниципальных должностей было установлено количество населения в муниципальном образовании, которое не предусмотрено федеральным законом. Применение указанного критерия привело к тому, что должности с одними и теми же функциональными признаками относятся к разным группам, в результате чего квалификационные требования к высшей, главной, ведущей и старшей группе должностей различны. Между тем, функциональные признаки данных должностей, должны быть едины, что и зафиксировано в п. 7 ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ.

Таким образом, введение такого дополнительного критерия классификации должностей муниципальной службы привело к нарушению принципа единства основных требований к муниципальной службе, а также равного доступа граждан к данному виду службы и равных условий ее прохождения независимо от обстоятельств, не связанных с

⁴² Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего, поскольку должности муниципальной службы с одинаковыми функциональными признаками, учреждаемые в муниципальных органах одинакового вида данным Реестром отнесены к различным классификационным группам, что, следовательно, влечет существенные различия в требованиях, предъявляемых к лицам, претендующим на их занятие по уровню образования, требуемого профессионального опыта и предшествующего стажа службы, а, соответственно и ставит претендентов в неравное положение⁴³.

Правовая и социальная защищенность муниципальных служащих как базовый принцип, установленный п. 8 ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ обеспечивается тем, что для них установлены определенные социальные и правовые гарантии, к примеру, гарантии при понижении в должности или увольнении в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации (ч. 5. 6 ст. 18 ФЗ № 25-ФЗ), гарантии защиты персональных данных муниципального служащего (ст. 29 ФЗ № 25-ФЗ, гл. 14 ТК РФ).

Социальная защищенность муниципального служащего обеспечивается комплексом социальных гарантий, предоставляемых ФЗ № 25-ФЗ. При этом, перечень гарантий не является исчерпывающим, законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

Как уже было указано выше, одним из основополагающих принципов функционирования муниципальной службы является профессионализм и компетентность муниципальных служащих, значит, они должны нести персональную ответственность за свои действия. В отношении муниципальных служащих закон прямо устанавливает принцип

⁴³ Определение Верховного Суда РФ от 17.03.2010 г. № 44-Г10-5 «Об отмене решения Пермского краевого суда от 27.11.2009 и признании недействующим реестра должностей муниципальной службы в Пермском крае, утв. Законом Пермского края от 01.07.2009 г. № 465-ПК» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

их ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей (п. 9 ст. 4 ФЗ № 25).

Согласно принципу, установленному п. 10 ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ, муниципальная служба внепартийна.

Политическая нейтральность служащих обеспечивается тем, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений (ст. 19 Федерального закона «Об общественных объединениях»⁴⁴).

Проведенный анализ принципов организации и функционирования муниципальной службы, показал, что поскольку ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ориентирует население муниципального образования на большую самостоятельность в решении вопросов местного значения, это также должно быть отражено в специальных принципах муниципальной службы: деятельность муниципальных служащих по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения муниципального образования.

1.3 Нормативно-правовое регулирование института муниципальной службы

Специфика правового регулирования института муниципальной службы Российской Федерации, в первую очередь, обусловлена территориальным фактором. По состоянию на 1 января 2015 г. в России насчитывается 22 923 муниципальных образования, из них 341 – в Самарской области⁴⁵. Безусловно, правовое регулирование муниципальной службы в каждом муниципальном образовании различается, в том числе в силу наличия собственных муниципальных правовых актов. Тем не менее

⁴⁴ Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁴⁵ Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2015 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst>.

оно должно базироваться на единых принципах, которыми выступают фундаментальные (конституционные), а также принципы, закрепленные в законах о местном самоуправлении или непосредственно в отраслевых законах о муниципальной службе⁴⁶.

Институт муниципальной службы, занимая важное место в правовой системе Российской Федерации, регулируется целым комплексом нормативных правовых актов. Представители науки муниципального права отмечают, что муниципальная служба как объект изучения является составной частью комплексной науки муниципального права Российской Федерации.

Правовое регулирование муниципальной службы осуществляется на трех уровнях: федеральном; субъектов Российской Федерации; муниципальном⁴⁷.

В первую очередь законодательство о муниципальной службе основывается на Конституции РФ. Конституция РФ не содержит статей, непосредственно касающихся муниципальной службы, однако в ней есть принципы, которые были положены в основу организации и функционирования муниципальной службы.

Так, ст. 130 Конституции РФ определяет, во-первых, субъекты местного самоуправления, во-вторых, сферу его реализации, в-третьих, методы осуществления⁴⁸.

Ст. 37 Конституции РФ имеет первоочередное значение при регулировании порядка поступления на муниципальную службу, согласно указанной статье каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Также указанные вопросы регулирует ст. 60 Конституции РФ, устанавливающая

⁴⁶ Подкопаева Е.Е. Концепция муниципальной службы в Российской Федерации и в странах Евросоюза (на примере Литовской республики) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2013. № 2. С. 142.

⁴⁷ Балицкий И.И., Дядя С.А., Михайлов Ю.И. Совершенствование правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2015. № 2 (20). С. 64.

⁴⁸ Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Проспект, 2015. С. 228.

возраст, по достижении которого гражданин может в полном объеме реализовывать свои права, в том числе и право на поступление на муниципальную службу;

Статья 42 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет, что правовое регулирование муниципальной службы должно осуществляться на государственном уровне власти.

Федеральный закон «О муниципальной службе в РФ» является базовым для всей системы муниципальной службы. Это наиболее широкий по предмету правового регулирования акт, который регулирует отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, прохождением, прекращением этой службы и статусом муниципального служащего.

Кроме того, следует назвать и другие федеральные законы, которые регулируют муниципальную службу.

К примеру, Кодекс РФ об административных⁴⁹, устанавливает административную ответственность за административные правонарушения, связанные с прохождением муниципальной службы (в частности, за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг муниципального служащего либо бывшего муниципального служащего – ст. 19.29 КоАП РФ).

Положения Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁵⁰ обязательны для муниципальных служащих, чья служебная деятельность связана с оказанием муниципальных услуг.

Особую роль в системе правовых актов, составляющих правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации, играет ТК РФ, в соответствии с которым применить нормы трудового законодательства к

⁴⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 14.12.2015) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

⁵⁰ Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

правоотношениям, связанным с осуществлением муниципальными служащими своей профессиональной деятельности, можно только с учетом положений ФЗ № 25-ФЗ, касающихся регулирования трудовой деятельности муниципальных служащих. Так, например, порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий, установленный ст.ст. 193 и 194 ТК РФ, применяется к муниципальным служащим только в совокупности с теми положениями, которые содержатся в гл. 7 ФЗ № 25-ФЗ. Так, например, ч. 1 ст. 27 ФЗ № 25-ФЗ закрепляет специальный перечень дисциплинарных взысканий, применимых к муниципальным служащим, и имеет приоритет перед соответствующими нормами ТК РФ. Однако порядок применения указанных дисциплинарных взысканий устанавливается исключительно нормами трудового законодательства.

Институт муниципальной службы на федеральном уровне регулируется также иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, к которым относятся подзаконные нормативно-правовые акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ, иными уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, регулирующие отдельные аспекты трудовой деятельности муниципальных служащих, вопросы их социального обеспечения и др.⁵¹

Важная роль в организации муниципальной службы отводится законодательству субъектов Российской Федерации.

В Самарской области вопросы организации муниципальной службы регулирует Закон Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области»⁵². Правотворчество Самарской области в сфере регулирования муниципальной службы развивается весьма динамично,

⁵¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 г. № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158; Приказ Минздравсоцразвития РФ от 14.12.2009 г. № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения» // Российская газета. 2010. 22 января № 12 и др.

⁵² Закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД (ред. от 06.10.2015) «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. 12 октября. № 190(25988).

субъекты самостоятельно регулируют достаточно большой спектр вопросов, связанных с муниципальной службой: реестры муниципальных должностей, денежное содержание муниципальных служащих, порядок поступления и прохождения муниципальной службы, квалификационные требования к замещению должностей и целый ряд других вопросов.

Существенная роль в организации муниципальной службы отводится муниципальным правовым актам. В систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

В городском округе Сызрань основным правовым актом является Устав г.о. Сызрань⁵³. В ч. 2 ст. 44 данного Устава определено, что правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы устанавливаются решением Думы городского округа в соответствии с законами Российской Федерации, Самарской области, настоящим Уставом.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных

⁵³ См., например: Устав городского округа Сызрань Самарской области (принят Постановлением Сызранской городской Думы Самарской области от 02.06.2005 г. № 61) (ред. от 24.06.2015) // Волжские Вести. 2005. № 53.

правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

В соответствии с Уставом г.о. Сызрань принято положение «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области»⁵⁴, которое устанавливает требования к должностям муниципальной службы в органах местного самоуправления г.о. Сызрань, определяет условия и порядок прохождения муниципальной службы, статус муниципального служащего.

В целом, развитие федерального и регионального законодательства в области муниципальной службы диктует необходимость постоянного совершенствования нормативной правовой базы в части, касающейся внесения изменений в действующие нормативные правовые акты и принятия новых нормативных правовых актов. После вступления в силу ФЗ № 25-ФЗ в муниципальных образованиях была начата работа по повышению эффективности муниципальной службы, оптимизации затрат на ее развитие, внедрению новых методов планирования, финансирования, стимулирования деятельности муниципальных служащих, обеспечению открытости муниципальной службы для населения, созданию оптимальных материально-технических условий для ее эффективного функционирования, а также осуществлен ряд мероприятий, направленных на создание и совершенствование правовых, организационных, финансовых основ муниципальной службы и системы управления ею, формирование высокопрофессионального кадрового состава муниципальной службы⁵⁵.

В Самарской области сложилась система правового регулирования и организации муниципальной службы в соответствии с действующим федеральным законодательством. При этом, в законы Самарской области

⁵⁴ Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 28.05.2008 г. № 61 «О Положении «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области» // Вестник местного самоуправления городского округа Сызрань. 2008. № 10.

⁵⁵ Шамарова Г.М. Правовое регулирование муниципальной службы в современных условиях развития муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 38.

были внесены изменения, касающиеся организации и прохождения муниципальной службы. Муниципальными правовыми актами урегулированы основные вопросы организации и прохождения муниципальной службы.

Для получения максимального результата от реализации федеральных, областных и муниципальных правовых актов о муниципальной службе необходимо постоянное системное обеспечение органов местного самоуправления информационно-методическими материалами по вопросам практического применения федерального и областного законодательства о муниципальной службе. Практика реализации законодательства о муниципальной службе показала необходимость организационно-методического содействия органам местного самоуправления в подготовке ими муниципальных правовых актов по вопросам муниципальной службы. В частности, в Самарской области требует значительного внимания проблема формирования на муниципальном уровне резерва управленческих кадров, являющегося базовым элементом всей системы резервов управленческих кадров⁵⁶.

Так, Постановлением Администрации городского округа Сызрань Самарской области утверждена муниципальная программа городского округа Сызрань «Развитие муниципальной службы в городском округе Сызрань на 2014 - 2015 годы»⁵⁷, целью которой является развитие и совершенствование муниципальной службы в городском округе Сызрань

Таким образом, в муниципальных образованиях продолжается на системной и плановой основе процесс развития муниципальной службы по всем направлениям в соответствии с требованиями законодательства о муниципальной службе. В органах местного самоуправления сложилась

⁵⁶ Постановление Правительства Самарской области от 29.11.2013 г. № 705 (ред. от 16.11.2015) «Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие муниципальной службы в Самарской области на 2014 - 2015 годы» // Волжская коммуна. 2013. № 421(28837).

⁵⁷ Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 01.07.2014 г. № 2110 «Об утверждении муниципальной программы городского округа Сызрань "Развитие муниципальной службы в городском округе Сызрань на 2014 - 2015 годы» // Вестник местного самоуправления. 2014. № 24(158).

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

Выводы по первой главе работы.

1. Муниципальная служба представляет собой публично-правовой институт, отличающийся социальным характером функционирования.

Муниципальную службу можно рассматривать с объективной и субъективной сторон.

Определение муниципальной службы в объективном смысле – это комплексный институт в рамках отрасли муниципального права, который представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в процессе организации муниципальной службы, обеспечения ее функционирования, установления гарантий деятельности муниципальных служащих и осуществления ими прав и обязанностей.

В субъективном смысле муниципальная служба представляет собой профессиональную деятельность граждан на муниципальных должностях муниципальной службы замещаемых по трудовому договору и занимающих оплачиваемые из местного бюджета должности в органах местного самоуправления для реализации принадлежащих муниципальному образованию прав и обязанностей.

Термин «постоянная основа» необходимо исключить из определения муниципальной службы, применив в ней термины «лица, замещающие муниципальную должность» и «лица, не замещающие муниципальную должность». Это будет соответствовать применению единой терминологии

как в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», так и в иных нормативных актах.

2. Проведенный анализ принципов организации и функционирования муниципальной службы, показал, что поскольку ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ориентирует население муниципального образования на большую самостоятельность в решении вопросов местного значения, это также должно быть отражено в специальных принципах муниципальной службы: деятельность муниципальных служащих по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения муниципального образования.

3. Анализ современного состояния правового регулирования муниципальной службы в муниципальном образовании показывает, что определенные наработки в плане создания правовой основы для осуществления правотворчества органами местного самоуправления в муниципальных образованиях имеются. При этом представляется, что правовая основа правотворчества муниципальных органов, создаваемая в муниципальных образованиях, должна обеспечивать решение вопросов местного значения при активном участии населения.

Глава 2. Правовой статус муниципального служащего и прохождение муниципальной службы

2.1 Понятия муниципального служащего

В доктрине существуют различные определения муниципального служащего.

К примеру, Е.С. Шугрина под муниципальным служащим понимает гражданина Российской Федерации, исполняющего в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета⁵⁸.

Однако, некоторые ученые муниципального служащего сводят понятию муниципальной службы и муниципального служащего определяют через цель деятельности. В частности, в литературе указывается на то, что служба вообще - это один из видов деятельности, «в которой заинтересовано общество»⁵⁹, которая состоит в «управлении... и обслуживании людей», в обработке, работе с информацией⁶⁰. Однако определение муниципального служащего через цель деятельности нецелесообразно по следующим причинам. Во-первых, корректно определить цель для общей категории «муниципальный служащий» невозможно: цель будет либо чрезвычайно размытой (как, например, категория «деятельность, в которой заинтересовано общество»), либо не будет охватывать все категории муниципальных служащих (как, например, «работа с информацией»). Во-вторых, определение основных целей деятельности органов местного самоуправления и муниципальных органов

⁵⁸ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. М., 2007. С. 212.

⁵⁹ Козбаненко В.А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. М., 1999. С. 18.

⁶⁰ Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. М., 1993. С. 97 – 100.

осуществляется законодателем либо лицами, замещающими муниципальные должности. Муниципальный служащий цели деятельности органов власти не определяет вообще либо определяет только цели «второго плана», то есть цели, достижение которых должно вести к общей цели, определенной законодателем или лицом, замещающим муниципальную должность.

Существуют судебные определения понятия муниципального служащего, которые, не претендуя на полноту изложения, раскрывают некоторые особенности понятия «муниципальный служащий» путем сопоставления с реализуемой целью. Так, Конституционный Суд РФ определил, что «институт муниципальной службы, будучи по своей конституционно-правовой природе одним из существенных проявлений организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечивает участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения... посредством замещения должностей в аппарате муниципальной власти»⁶¹. В отношении государственной службы Конституционный Суд РФ высказал позицию (которую суд позже применил и к муниципальной службе), суть которой заключается в том, что к служащему могут применяться повышенные требования в связи с тем, что государственная и муниципальная служба, в силу своей специфики, предъявляют повышенные требования к лицу, состоящему на ней, в вопросах профессионализма, моральных качеств, предельного возраста, с целью достижения высокого уровня отправления своих служебных обязанностей⁶².

⁶¹ Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 г. № 1591-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Родниковский муниципальный район» Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» // ВКС РФ. 2014. № 3.

⁶² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.10.2002 г. № 233-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // ВКС РФ. 2003. № 3; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2003 г. № 19-П «По делу о

Легальное определение муниципального служащего дано в ст. 10 ФЗ № 25-ФЗ путем перечисления трех обязательных признаков, наличие которых, по мнению законодателя, позволяет точно определить муниципального служащего:

- во-первых, муниципальный служащий является гражданином;
- во-вторых, исполняет обязанности по должности муниципальной службы;
- в-третьих, получает денежное содержание за счет средств местного бюджета.

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

Определение муниципального служащего дано в ст. 45 Устав городского округа Сызрань Самарской области и в ст. 1 Положения «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области»: «муниципальным служащим в городском округе Сызрань является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами Самарской области, обязанности по должности муниципальной службы в городском округе Сызрань за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета».

Итак, из приведенных определений муниципального служащего следует, что первым обязательным признаком является наличие гражданства РФ.

Как следует из ст.ст. 3, 5 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»⁶³, гражданин Российской Федерации - это физическое лицо, имеющее устойчивую правовую связь с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Лицо может занимать муниципальную должность и в том случае, если оно является гражданином иностранного государства - участника международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе. Однозначно муниципальным служащим не может быть апатрид, то есть лицо без гражданства.

Из этого признака муниципального служащего вытекают такие требования, как необходимость предоставления паспорта при поступлении на муниципальную службу (п. 3 ч. 3 ст. 16 ФЗ № 25-ФЗ), обязанность покинуть муниципальную службу в случае утраты гражданства Российской Федерации или гражданства страны - участницы соответствующего международного договора (п. 6 ч. 1 ст. 13 ФЗ № 25-ФЗ).

Следующий признак, указанный в определении понятия «муниципальный служащий», - это исполнение лицом обязанностей по должности муниципальной службы.

На практике трудно различать, какие служащие муниципальные, а какие просто служащие. В теории административного права сложилось определенное понимание должности как организационного звена, связывающего определенную структуру с физическим лицом —

⁶³ Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

служащим, который замещает: должность и затем исполняет отведенные по должности полномочия⁶⁴.

Публичная должность устанавливает границы деятельности служащего и зависит от сферы применения его компетенции. Права и обязанности муниципального служащего непосредственно связаны с удовлетворением публично-правовых интересов местного сообщества. Именно этот факт должен быть определяющим при понимании такой категории, как «муниципальная должность»⁶⁵.

В.М. Манохин дает следующее определение понятия «должность»: «Это первичный элемент, единица управленческой структуры, наделенная определенным кругом обязанностей и комплексом полномочий»⁶⁶. Основным признаком должности - она включает в себя часть установленной правовыми актами компетенции соответствующего органа. Лицо, замещающее должность, действует от имени этого органа или представляемой им территории в пределах должностной компетенции⁶⁷.

С.Г. Гутманов муниципальную должность определяет как должность, предусмотренную уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа и ответственностью за исполнение этих обязанностей⁶⁸.

⁶⁴ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 32.

⁶⁵ Комкова Г.Н., Шудра О.В., Южаков В.Н. Российская муниципальная служба на современном этапе: преемственность, правовое регулирование, специфика категорий // Правоведение. 2000. № 5. С. 32.

⁶⁶ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 138.

⁶⁷ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 137-138.

⁶⁸ Гутманов С.Г. Муниципальная служба в Российской Федерации: теоретический аспект // Youth World Politic. 2014. № 3. С. 100-101.

На основании данного определения все муниципальные должности можно подразделить на два вида:

- выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

- иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора. Следует обратить внимание на то, что замещение должности муниципальной службы на основе трудового договора (контракта), а не служебного контракта, как это предусмотрено для государственных гражданских служащих Российской Федерации является принципиальным положением ФЗ № 25-ФЗ, отличающим статус муниципальных служащих от статуса государственных гражданских служащих Российской Федерации. Данное положение Федерального закона является одной из его концептуальных основ, поскольку позволяет не дублировать в законодательстве о муниципальной службе многочисленные нормы трудового законодательства⁶⁹.

Однако, в ФЗ № 25-ФЗ по-другому разграничены муниципальные должности и должности муниципальной службы: лица, занимающие муниципальные должности, не являются муниципальными служащими. К числу таких должностей относятся должности депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления и членов муниципальных органов. Определение должности муниципальной службы, данное в Законе, содержит указание на то, что это может быть должность в органе местного самоуправления, а

⁶⁹ Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. 2012. Вып. 2 (16). С. 66.

также в ином муниципальном органе, образуемом в соответствии с уставом муниципального образования.

Таким образом, Федеральный закон № 25-ФЗ не определяет статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе. Они замещают муниципальные должности, но муниципальными служащими не являются (п. 2 ст. 1 ФЗ № 25-ФЗ). Не являются муниципальными служащими технические исполнители в органах местного самоуправления (п. 2 ст. 10 ФЗ № 25-ФЗ). Не относятся к категории муниципальных служащих и должностные лица муниципальных учреждений и организаций, поскольку должность муниципальной службы – это должность в органах местного самоуправления (п. 2 ст. 6 ФЗ № 25-ФЗ) и суть муниципальной должности состоит в непосредственном участии в осуществлении полномочий данного органа власти⁷⁰. При этом на лиц, замещающих муниципальную должность, трудовое законодательство не распространяется, в том числе и на лиц, которые осуществляют свою деятельность на так называемой постоянной основе, поскольку «их правовой статус обусловлен самим актом избрания на выборах» (п. 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 5 апреля 2013 г. № 7-П).

Итак, должность муниципальной службы характеризуется следующими признаками:

- 1) образуется в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность;

⁷⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов» // ВКС РФ. 2013. № 5.

2) устанавливается муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте федерации, утверждаемым законом субъекта федерации:

3) предполагает ответственность за исполнение связанных с ней обязанностей:

4) замещается на постоянной основе в установленном законом порядке;

5) содержит комплекс обязанностей и соответствующих им прав, необходимых для обеспечения осуществления задач и функций местного самоуправления⁷¹.

Согласно ч. 1 ст. 6 ФЗ № 25-ФЗ 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.

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

Так, в г.о. Сызрань Самарской области Перечень должностей муниципальной службы утверждается Решением Думы⁷² в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в Самарской области, утверждаемым законом Самарской области⁷³.

⁷¹ Муравченко В.Б. Основные понятия института муниципальной службы // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2012. № 2 (2). С. 47.

⁷² Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 27.09.2006 г. № 100 «О Перечне муниципальных должностей муниципальной службы в городском округе Сызрань Самарской области» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

⁷³ Закон Самарской области от 30.12.2005 г. № 254-ГД (ред. от 07.12.2011) «О Реестре должностей муниципальной службы в Самарской области» // Волжская коммуна. 2006. 14 января. № 5.

Должности муниципальной службы в городском округе Сызрань Самарской области подразделяются на категории и группы:

1) по функциональным признакам:

- руководители - должности муниципальной службы, учреждаемые для обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии городского округа Сызрань (далее - избирательная комиссия), замещаемые путем заключения трудового договора на неопределенный срок, должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, замещаемые путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица, а также должности муниципальной службы в исполнительно-распорядительном органе местного самоуправления городского округа Сызрань, замещаемые по контракту, заключаемому по результатам конкурса на срок полномочий, определяемый Уставом городского округа Сызрань;

- помощники (советники) - должности муниципальной службы, учреждаемые для содействия лицам, замещающим муниципальные должности, в обеспечении непосредственного исполнения их полномочий и замещаемые путем заключения трудового договора на срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц;

- специалисты - должности муниципальной службы, учреждаемые для профессионального обеспечения исполнения органом местного самоуправления, избирательной комиссией или лицом, замещающим муниципальную должность, установленных задач и функций и замещаемые путем заключения трудового договора на неопределенный срок;

- обеспечивающие специалисты - должности муниципальной службы, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного

обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии или лица, замещающего муниципальную должность, и замещаемые путем заключения трудового договора на неопределенный срок;

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

1) высшие должности муниципальной службы:

- Глава администрации Сызранского района;

- Первый заместитель, заместитель главы администрации Сызранского района;

- Руководитель аппарата администрации Сызранского района;

- Руководитель комитета, управления;

- Заместитель руководителя комитета, управления;

2) главные должности муниципальной службы:

- начальник отдела;

3) ведущие должности муниципальной службы:

- Начальник отдела;

- Заведующий сектором;

- Главный специалист;

4) старшие должности муниципальной службы:

- Ведущий специалист;

- Специалист I категории;

5) младшие должности муниципальной службы:

- Специалист II категории;

- Специалист⁷⁴.

Третий характерный признак, присущий понятию «муниципальный служащий», - это оплата труда муниципального служащего за счет средств соответствующего муниципального образования. При этом, несмотря на то

⁷⁴ Решение собрания представителей Сызранского района Самарской области от 21.02.2008 г. № 7 «Об утверждении реестра муниципальных должностей муниципальной службы в муниципальном районе Сызранский Самарской области» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

что установление уровня оплаты труда муниципальных служащих - полномочие органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 53 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), федеральный законодатель установил и некоторые ограничения по уровню оплаты труда для тех муниципальных образований, которые имеют недостаточную бюджетную обеспеченность. Так, п. 2 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ⁷⁵ фактически наделяет субъект Федерации правом устанавливать для дотационных муниципальных образований нормативы формирования расходов.

Статус муниципального служащего в Российской Федерации устанавливается в федеральных, региональных, муниципальных правовых актах и определяется целями, задачами и функциями органов местного самоуправления, особенностями разграничения вопросов местного значения, установленными ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основными элементами правового статуса муниципального служащего являются права, обязанности, ограничения и запреты, гарантии реализации прав, ответственность.

В ФЗ № 25-ФЗ в главе 3 «Правовое положение (статус) муниципального служащего» выделены правообразующие элементы статуса: основные права и обязанности муниципального служащего; ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой; урегулирование конфликта интересов; требования к служебному поведению муниципальных служащих; представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера⁷⁶.

Приведенный в ст. 11 ФЗ № 25-ФЗ комплекс прав служащих не является закрытым и может быть дополнен отдельными положениями на

⁷⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁷⁶ Шамарова Г.М. Правовой статус муниципального служащего // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 3. С. 8.

региональном или местном уровнях⁷⁷. Реализуя данные полномочия сотрудники муниципальных администраций осуществляют непосредственную деятельность по управлению подведомственными территориями, тем не менее, основное содержание профессиональной деятельности служащего состоит именно в комплексе должностных обязанностей. Отдельно следует отметить, что муниципальные служащие обязаны ежегодно предоставлять представителю нанимателя сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, что необходимо для исключения коррупционной составляющей в профессиональной деятельности должностного лица⁷⁸.

Так, в соответствии со ст. 5 Положения «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области» гражданин при поступлении на муниципальную службу, а также муниципальный служащий ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, обязан представлять представителю нанимателя (работодателя) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в порядке и по форме, которые установлены действующим законодательством для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих Самарской области.

При этом Постановлением администрации городского округа Сызрань Самарской области утвержден Перечень должностей муниципальной службы в Администрации городского округа Сызрань, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и

⁷⁷ Охотский Е.А. Государственная и муниципальная служба в Российской Федерации. М.: Юрайт, 2014. С. 61.

⁷⁸ Губанов А.В., Алексеенко А.И. Специфика исследования социально-профессионального статуса муниципального служащего // Сб.: Социо-антропологические ресурсы трансдисциплинарных исследований в контексте инновационной цивилизации. Сборник статей международного научного вебинара / Отв. ред. И.А. Сеева. Курск, 2015. С. 159-160.

обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей⁷⁹.

Следующими ключевыми элементами правового статуса муниципальных служащих выступает наличие определенных запретов и ограничений, связанных с осуществлением ими должностных обязанностей, установленных в ст. 13 ФЗ № 25-ФЗ.

Запреты на муниципальной службе - это запрещение совершать определенную деятельность, они осуществляются, как правило, путем бездействия. Запреты ограничивают ряд конституционных прав муниципальных служащих (право заниматься предпринимательской деятельностью, допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, и т.д.), но и принимаются муниципальными служащими добровольно при поступлении на муниципальную службу⁸⁰.

Одним из наиболее спорных и противоречивых ограничений выступает запрет на замещение должности муниципальной службы в случае наличия близкого родства или свойства с вышестоящим руководителем⁸¹. В частности, региональным законодательством данное положение зачастую урегулировано иначе, чем установлено Федеральным законодательством.

Так, например, определением Верховного Суда Российской Федерации по делу № 59-Г05-14 была подтверждена незаконность положений закона Амурской области «О муниципальной службе в Амурской области», которыми устанавливалось, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу в Амурской области и находиться

⁷⁹ Постановление администрации городского округа Сызрань Самарской области от 30.09.2014 г. № 3279 «Об утверждении Перечня должностей муниципальной службы в Администрации городского округа Сызрань, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Вестник местного самоуправления. 2014. № 36(170).

⁸⁰ Бондарева А.В., Бондарева Г.А. Антикоррупционные запреты на муниципальной службе // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 4. С. 21.

⁸¹ Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М.: Юрист, 2007. С. 93.

на муниципальной службе в случае близкого родства или свойства с муниципальными служащими, если их муниципальная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому⁸².

Возникновение подобных противоречий стало возможным в силу регулирования трудовых отношений в сфере муниципальной службы целым комплексом нормативно-правовых актов. Так, в трудовом законодательстве отсутствует специальное положение, ограничивающее совместное прохождение муниципальной службы близкими родственниками.

Кроме того, соответствии с ч. 2 ст. 3 ТК РФ никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Наличие определенных запретов, связанных с прохождением муниципальной службы необходимо как для обеспечения независимости служащих, так и для предупреждения злоупотреблений ими своим должностным положением. Стоит отметить, что устанавливаемый ст.14 ФЗ № 25-ФЗ перечень запретов является закрытым и не предполагает внесения дополнений региональным законодательством. Тем не менее, в данный перечень не ограничивает возможность служащего заниматься иной оплачиваемой деятельностью, при этом данная деятельность не должна влиять на исполнение служебных обязанностей по муниципальной службе.

⁸² Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20.07. 2005 г. № 59-Г05-14 «О признании недействующим пп. 5 п. 3 ст. 23 Закона Амурской области от 7 апреля 1998 г. № 64-03 «О муниципальной службе в Амурской области» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

Так, п. 2 ст. 9 Положения «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области» установлено, что муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность Главы Администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено федеральным законодательством о муниципальной службе.

Таким образом, правовой статус муниципального служащего представляет собой сложную совокупность прав, обязанностей, ограничений и запретов. Основная сложность изучения каждой из указанных характеристик состоит в их урегулировании не только нормами федерального законодательства, но и целым комплексом нормативно-правовых актов регионального и местного уровней.

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

Муниципальная служба обладает рядом особенностей по сравнению с иными видами профессиональной деятельности. В этой связи действующим законодательством предусматриваются особые требования к лицам, поступающим на муниципальную службу.

Ст. 16 ФЗ № 25-ФЗ прежде всего устанавливает следующие условия, необходимые для поступления на муниципальную службу: достижение возраста 18 лет; владение государственным языком Российской Федерации; соответствие квалификационным требованиям установленным для замещения должностей муниципальной службы; отсутствие обстоятельств, исключающих возможность быть принятым на муниципальную службу.

ФЗ № 25-ФЗ установлен повышенный по сравнению с трудовым законодательством возраст поступления на муниципальную службу 18 лет, что связано с высокой ответственностью муниципальных служащих за выполнение должностных обязанностей по обеспечению полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность, особыми требованиями, предъявляемыми к муниципальным служащим⁸³.

Кроме того, ст. 16 ФЗ № 25-ФЗ закрепляют знание русского языка как государственного языка Российской Федерации в качестве требования для замещения должностей муниципальной службы, что подтверждает обязательность использования русского языка в системе местного самоуправления. В законодательстве делается акцент на то, что обязательность использования государственного языка не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации, поэтому лица, в том числе и граждане, не владеющие русским языком, вправе использовать иной язык. При защите и реализации их прав и законных интересов в случаях, установленных законодательством, им должны быть предоставлены услуги переводчиков⁸⁴.

В органах местного самоуправления республик наряду с государственным языком Российской Федерации могут употребляться государственные языки республик. Законодатель понимает необходимость таких привилегий для национального языка. Однако фактически не дает республикам право требовать знания языка как критерия для занятия определенной должности в органах государственной власти. Есть

⁸³ Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Под ред. А. Н. Козырина. [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁴ Курбанова З.М. Формирование органов публичной власти: вопросы, связанные со знанием государственных языков республик в составе Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 35.

министерства, ведомства, различные структуры, где это необходимо. Если должностной регламент государственного служащего предполагает оказание услуги по приему граждан, т.е. осуществление работы непосредственно с населением, то имеет смысл требовать от такого сотрудника знания того или иного национального языка. В этом присутствует объективная справедливость. Причем нельзя абсолютизировать национальный компонент. Знание языка должно быть обусловлено только функциональной необходимостью.

Граждане, поступающие на муниципальную службу, должны соответствовать квалификационным требованиям, установленным в соответствии с ФЗ № 25-ФЗ для замещения должностей муниципальной службы.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. ФЗ о муниципальной службе разрешает устанавливать общий стандарт на региональном уровне, допускает его гибкость с учетом кадрового дефицита на местах

Так, в соответствии со ст. 6 Закона Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» и в целях обеспечения единого подхода к подбору, расстановке и использованию кадров, повышения уровня их профессионализма и ответственности, Администрацией городского округа Сызрань Самарской области утверждено Положение «О квалификационных требованиях для замещения должностей муниципальной службы в городском округе

Сызрань Самарской области»⁸⁵. Данные квалификационные требования, предъявляемые по муниципальным должностям муниципальной службы, являются основанием при:

- а) оценке служебной деятельности муниципального служащего в период проведения его аттестации;
- б) определении кандидата на замещение вакантной должности муниципальной службы по итогам конкурса;
- в) отборе кандидатур для занесения в кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы.

Степень соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности муниципальной службы определяет при приеме на работу представитель нанимателя либо иное лицо, имеющее право приема, увольнения. Квалификационные требования к должностям муниципальной службы устанавливаются в соответствии с группами и категориями должностей муниципальной службы:

- квалификационные требования для замещения высших должностей муниципальной службы категории «руководители»;
- квалификационные требования для замещения главных должностей муниципальной службы категории «руководители»;
- квалификационные требования для замещения ведущих, старших должностей муниципальной службы категории «специалисты»;
- квалификационные требования для замещения младших должностей муниципальной службы категории «обеспечивающие специалисты».

Так, квалификационные требования для замещения высших должностей муниципальной службы категории «руководители» включают:

- 1) квалификационные требования к уровню профессионального образования: высшее образование

⁸⁵ Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 14.05.2014 г. № 1493 «Об утверждении Положения «О квалификационных требованиях для замещения должностей муниципальной службы в городском округе Сызрань Самарской области» // Вестник местного самоуправления. 2014. № 14(148).

Так, из материалов дела следует, что К. был принят на работу в мэрию городского округа Тольятти на должность муниципальной службы - заместителя руководителя аппарата мэрии, относящейся к группе высших должностей муниципальной службы категории «руководители». Судом было установлено, что Саратовским высшим военным командным Краснознаменным училищем им. Ф.Э. Дзержинского внутренних войск МВД РФ выдан диплом на имя К., которым ему присвоена специальность «командная тактическая мотострелковых войск, квалификация - офицер мотострелковых войск с высшим военно-специальным образованием, преподавание начального военного обучения».

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 108 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»⁸⁶ образовательные уровни (образовательные цензы), установленные в Российской Федерации до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, приравниваются к уровням образования, установленным настоящим Федеральным законом, в предусмотренном данной нормой закона порядке, в частности высшее профессиональное образование - подготовка специалиста или магистратура - к высшему образованию - специалитету или магистратуре.

Согласно ч. 5 ст. 10 данного Закона в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни профессионального образования: высшее образование - специалитет, магистратура.

В силу п. 15 ч. 1 ст. 108 ФЗ Об образовании в РФ» лица, имеющие высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением им квалификации «дипломированный специалист», имеют право быть принятыми на конкурсной основе на обучение по программам магистратуры, которое не рассматривается как получение этими лицами второго или последующего высшего образования.

⁸⁶ Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 14.12.2015) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

Суд пришел к обоснованному выводу о том, что К., замещающий должность заместителя руководителя аппарата мэрии, не соответствует замещаемой должности по уровню и профилю образования, поскольку не имеет высшего профессионального образования⁸⁷;

2) квалификационные требования к стажу работы: стаж не менее двух лет на главных должностях муниципальной (государственной) службы либо на иных руководящих должностях;

3) квалификационные требования к профессиональным знаниям: Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, законодательства Самарской области, муниципальных правовых актов органов местного самоуправления городского округа Сызрань применительно к исполнению своих должностных обязанностей, прав и ответственности; основ экономики и организации труда, передового опыта в установленной сфере деятельности; знание документов, определяющих перспективы развития Российской Федерации, Самарской области, городского округа Сызрань по профилю деятельности; порядка подготовки, согласования и принятия нормативных правовых актов городского округа Сызрань; знание вопросов прохождения муниципальной службы; основ этики и правил делового этикета, делового общения; правил внутреннего трудового распорядка, правил охраны труда и противопожарной безопасности; порядка работы со служебной информацией, основ делопроизводства;

4) квалификационные требования к профессиональным навыкам: владение навыками руководящей работы, муниципального управления, анализа состояния и динамики развития муниципального образования и соответствующей сферы деятельности и прогнозирования, разработки документов, определяющих развитие муниципального образования;

⁸⁷ Апелляционное определение Самарского областного суда от 27.10.2015 г. № 33-12074/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

владение навыками контроля, анализа и прогнозирования последствий принимаемых решений; умение определять стратегические и тактические цели, организовывать и обеспечивать их достижение; оперативное принятие и реализация управленческих решений, контроль за их исполнением; адаптация к новой ситуации и разработка новых системных подходов в решении поставленных задач; систематизация, структурирование, анализ и обобщение информации, работа с различными источниками информации; ведение деловых переговоров, публичных выступлений; выстраивание межличностных отношений и мотивация поведения подчиненных, служащих, формирования эффективного взаимодействия в коллективе, стимулирования достижения результатов, разрешения конфликта интересов; грамотный учет мнения коллег, грамотное делегирование полномочий подчиненным; организация и ведение личного приема граждан; организация работы по эффективному взаимодействию с представителями государственных органов и органов местного самоуправления; сотрудничество с коллегами и подчиненными; владение навыками работы с компьютерной техникой, а также необходимым программным обеспечением.

5) владение расширенным уровнем знаний и навыков в области информационно-коммуникационных технологий: правовых аспектов в области ИКТ; программных документов и приоритетов государственной политики в области ИКТ; аппаратного и программного обеспечения; возможностей и особенностей применения современных ИКТ, включая возможности межведомственного документооборота; общих вопросов в области обеспечения информационной безопасности.

Кроме того, для замещения должностей муниципальной службы в городском округе Сызрань Самарской области квалификационные требования включают и специальный уровень профессиональных знаний и навыков в области информационно-коммуникационных технологий, которыми должен владеть муниципальный служащий.

Специальный уровень профессиональных знаний и навыков в области ИКТ - перечень дополнительных профессиональных знаний и навыков в области ИКТ, которыми должны обладать должностные лица (руководитель и заместитель руководителя), курирующие вопросы внедрения ИКТ в органе местного самоуправления; сотрудники подразделений, к ведению которых относятся вопросы информатизации; муниципальные служащие, в чьи должностные обязанности входят функции по созданию, развитию, администрированию информационных систем в органе местного самоуправления, а также сотрудники подразделений, являющиеся пользователями программных продуктов, которые обеспечивают автоматизацию функций, возложенных на соответствующие подразделения.

Владение специальным уровнем знаний и навыков в области информационно-коммуникационных технологий предполагает:

1) знание: систем взаимодействия с гражданами и организациями; учетных систем, обеспечивающих поддержку выполнения основных задач и функций; систем межведомственного взаимодействия; систем управления государственными информационными ресурсами; информационно-аналитических систем, обеспечивающих сбор, обработку, хранение и анализ данных; систем управления электронными архивами; систем информационной безопасности; систем управления эксплуатацией;

2) владение навыками: работы с системами взаимодействия с гражданами и организациями; работы с системами межведомственного взаимодействия; работы с информационно-аналитическими системами, обеспечивающими сбор, обработку, хранение и анализ данных; работы с системами управления электронными архивами; работы с системами информационной безопасности; работы с системами управления эксплуатацией⁸⁸.

⁸⁸ Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 14.05.2014 г. № 1493 «Об утверждении Положения «О квалификационных требованиях для замещения должностей

В соответствии с п. 2 ст. 16 ФЗ № 25-ФЗ и ст. 7 Положении «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области» 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.

Так, ранее действующее Положение о комитете жилищно-коммунального хозяйства администрации городского округа, предусматривало, что заместитель главы администрации - председатель комитета жилищно-коммунального хозяйства, который возглавляет этот комитет, назначается на должность главой городского округа по согласованию с городским Советом. Однако, 31 марта 2015 года, то есть в день назначения Е.Е.Г. на указанную главную муниципальную должность глава городского округа издает постановление, в соответствии с которым вносит изменения в данное Положение о комитете, исключив указание на необходимость согласования этой должности с представительным органом муниципального образования.

При таких обстоятельствах Е.Е.Г., как лицо, замещающее главную муниципальную должность, в установленном порядке не наделена публично-властными полномочиями по решению вопросов местного значения и вопросам по реализации переданных государственных полномочий обязательных для неопределенного круга лиц, что, по мнению судебной коллегии, исключает возможность дальнейшего замещения указанной муниципальной должности.

Кроме того, судебная коллегия также полагает, что назначение Е.Е.Г. на должность заместителя главы администрации Петрозаводского городского округа - председателя комитета жилищно-коммунального хозяйства следует рассматривать как нарушение ч. 2 ст. 16 ФЗ № 25-ФЗ, в силу которой запрещено устанавливать преимущества при поступлении на муниципальную службу и прохождении муниципальной службы, не связанные с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего⁸⁹.

В соответствии со ст. 8 ФЗ № 25-ФЗ «О противодействии коррупции», Указом Президента РФ «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»⁹⁰, Администрацией г.о. Сызрань утверждено Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Администрации городского округа Сызрань, и муниципальными служащими в Администрации городского округа Сызрань сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера⁹¹.

⁸⁹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 24.07.2015 г. по делу № 33-2854/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

⁹⁰ Указ Президента РФ от 18.05.2009 г. № 559 (ред. от 15.07.2015) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера») // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст 2544.

⁹¹ Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 29.03.2010 г. № 677 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Администрации городского округа Сызрань, и муниципальными служащими в Администрации городского округа Сызрань сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Администрации городского округа Сызрань, и муниципальными служащими в Администрации городского округа Сызрань сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера») // Волжские Вести. 2010. № 25(22031).

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера представляются по формам справок, утвержденным Постановлением Губернатора Самарской области от 18.12.2009 г. № 120⁹².

В соответствии с ч. 1 ст. 17 ФЗ № 25-ФЗ при замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы. Подобные требования о проведения конкурса закреплены и в п. 3 ст. 45 Устава г.о. Сызрань Самарской области, согласно которому прием на муниципальную службу городского округа Сызрань осуществляется в порядке назначения или конкурса. В соответствии с п. 4 ст. 7 Положения «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области» при замещении должности муниципальной службы в городском округе Сызрань заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Данные нормы содержат коррупциогенные факторы, определяя компетенцию должностных лиц по формуле «вправе», следовательно, такого рода нормы нуждаются в корректировке.

Довольно интересным выглядит регулирование процедуры конкурса на замещение вакантной должности в г.о. Сызрань.

⁹² Постановление Губернатора Самарской области от 18.12.2009 г. № 120 (ред. от 20.02.2015) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Самарской области, и государственными гражданскими служащими Самарской области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Волжская коммуна. 2009. 23 декабря. № 476(26935).

Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, общее число членов конкурсной комиссии и порядок ее формирования устанавливаются Решением Думы городского округа Сызрань⁹³.

Так, в соответствии с названным Порядком установлено, что конкурс обеспечивает право граждан на равный доступ к муниципальной службе в органах местного самоуправления городского округа Сызрань в соответствии с их профессиональной подготовкой и способностями, а также право муниципальных служащих на карьерный рост (п. 2).

Однако представляется, что слова «карьерный рост» следовало бы заменить на «на должностной рост на конкурсной основе».

Порядком проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, установлен перечень случаев, при которых конкурсы на замещение вакантных должностей муниципальной службы не проводятся.

Без проведения конкурса происходит замещение должностей при

- при заключении срочного трудового договора;
- при назначении на должности муниципальной службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», установленные на определенный срок полномочий;
- при назначении муниципального служащего на иную должность муниципальной службы в порядке перевода к другому работодателю;
- при назначении на должность муниципальной службы муниципального служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе;
- при назначении муниципального служащего на должность муниципальной службы в порядке должностного роста по результатам

⁹³ См.: Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 27.08.2008 г. № 104 «О Положении «О порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в городском округе Сызрань» // Вестник местного самоуправления. 2008. № 14(24).

проведенной аттестации или квалификационного экзамена при отсутствии сформированного кадрового резерва;

- при назначении на должности муниципальной службы, относящиеся к группе младших должностей муниципальной службы.

Думается, что из данного списка следовало бы исключить должности муниципальной службы категорий «руководители». Более того п. 4 ст. 7 Положения «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области» правильнее было бы в императивной форме определить, что «конкурс в органе местного самоуправления проводится на вакантные должности муниципальной службы старшей, ведущей, главной и высшей групп должностей муниципальной службы».

Представляется возможным введение обязательного конкурсного порядка замещения вакантных должностей муниципальной службы в муниципальных районах, городских поселениях, городских округах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах и внутригородских территориях городов федерального значения⁹⁴.

Анализ положений Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в городском округе Сызрань показал, что в нем приведен типовой порядок проведения такого конкурса.

Так, конкурс проводится конкурсной комиссией среди граждан, подавших заявление на участие в нем, впервые или вновь поступающих на муниципальную службу в органы местного самоуправления.

Решение о проведении Конкурса принимается представителем нанимателя (работодателем) органа местного самоуправления городского округа Сызрань, в котором имеется вакантная должность муниципальной службы, на основании представления руководителя соответствующего структурного подразделения органа местного самоуправления.

⁹⁴ Курганов Н.А. О некоторых проблемах правового регулирования поступления на муниципальную службу (по материалам южного федерального округа) // Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 4 (29). С. 245.

Не менее чем за 20 дней до дня проведения Конкурса орган местного самоуправления городского округа Сызрань публикует в официальных средствах массовой информации объявление о проведении Конкурса, в котором указывается следующая информация:

- наименование органа местного самоуправления;
- наименование вакантной должности муниципальной службы;
- условия прохождения муниципальной службы;
- требования, предъявляемые к претенденту на замещение вакантной должности муниципальной службы;
- место, время приема документов, а также срок, до истечения которого принимаются документы на участие в Конкурсе;
- дата, время и место проведения Конкурса;
- условия проведения Конкурса;
- сведения об источнике подробной информации о Конкурсе;
- проект трудового договора⁹⁵.

Муниципальный служащий, изъявивший желание участвовать в Конкурсе, направляет заявление на имя представителя нанимателя (работодателя). Уполномоченное должностное лицо органа местного самоуправления, в котором данный муниципальный служащий замещает должность муниципальной службы, обеспечивает ему получение документов, необходимых для участия в Конкурсе.

Сведения, представленные гражданином для участия в Конкурсе, могут подвергаться проверке.

Для проведения Конкурса в органе местного самоуправления создается конкурсная комиссия в составе 7 человек, действующая на постоянной основе.

Заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов комиссии.

⁹⁵ Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 27.08.2008 г. № 104 «О Положении «О порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в городском округе Сызрань» // Вестник местного самоуправления. 2008. № 14(24).

Решение конкурсной комиссии по итогам проведенного Конкурса принимается в отсутствие кандидата открытым голосованием простым большинством голосов ее членов, принявших участие в заседании. При равенстве голосов решающим является голос председателя Комиссии.

В соответствии с п. 29 Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в городском округе Сызрань в течение 7 дней после подведения итогов Конкурса уполномоченное должностное лицо органа местного самоуправления представляет представителю нанимателя (работодателя) решение конкурсной комиссии, которое является основанием для принятия правового акта представителем нанимателя (работодателя) органа местного самоуправления о назначении победителя Конкурса на вакантную должность муниципальной службы с приложением необходимых документов, и подписанный победителем Конкурса трудовой договор.

Следует обратить внимание на то, что ч. 3 ст. 17 ФЗ № 25-ФЗ, устанавливающую, что по итогам конкурса на замещение должности муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) вправе назначить на должность одного из отобранных комиссией кандидатов. Подобная формулировка также несет в себе такой коррупциогенный фактор, как «широта дискреционных полномочий», выражающийся в неопределенности условий или оснований принятия решения о выборе кандидата для заключения трудового договора⁹⁶. Наличие в федеральном законе такой нормы создает условия для злоупотребления должностными лицами своими полномочиями. При этом в рассматриваемом Порядке Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в городском округе Сызрань закреплено, что трудовой договор заключается с победителем конкурса.

⁹⁶ Курганов Н.А. О некоторых проблемах правового регулирования поступления на муниципальную службу (по материалам южного федерального округа) // Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 4 (29). С. 245.

По решению конкурсной комиссии кандидат, не признанный победителем Конкурса, может зачисляться в кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы.

Кандидатам, участвовавшим в Конкурсе и не признанным победителями, уполномоченное должностное лицо органа местного самоуправления в течение месяца со дня его завершения в письменной форме сообщает о результатах Конкурса.

Кандидаты, участвовавшие в Конкурсе и не признанные его победителями, вправе обжаловать решение конкурсной комиссии в судебном порядке.

Если в результате проведения Конкурса не был выявлен победитель, руководитель органа местного самоуправления может принять решение о проведении повторного Конкурса.

В процессе прохождения муниципальной службы муниципальные служащие проходят аттестацию (ст. 18 ФЗ № 25-ФЗ). Некоторыми субъектами РФ установлено, что аттестация способствует решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности при сокращении должностей муниципальной службы⁹⁷. Представляется, что данное положение целесообразно было бы закрепить в Уставе городского округа Сызрань Самарской области.

Аттестация муниципальных служащих в г.о. Сызрань проводится в соответствии с Положением об аттестации, утвержденным Решением Думы городского округа Сызрань⁹⁸.

Аттестации не подлежат муниципальные служащие:

- а) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;
- б) достигшие возраста 60 лет;

⁹⁷ Давыдова Е.В. Устанавливаем соответствие муниципального служащего занимаемой должности // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2015. № 11. С. 14.

⁹⁸ Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 26.03.2008 г. № 20 «О положении «О проведении аттестации муниципальных служащих в городском округе Сызрань» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

в) беременные женщины;

г) находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска;

д) замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке. При этом любое нарушение процедуры аттестации будет основанием для признания результатов аттестации незаконными.

Так, Д.Г.А., ведущий специалист управления образования администрации Шебаркульского района Омской области (далее - управление), обратилась с иском о признании незаконным решения аттестационной комиссии управления, поскольку в ее состав не был включен представитель первичной профсоюзной организации управления.

Разрешая исковые требования, суд первой инстанции признал результаты аттестации недействительными в связи с отсутствием в составе аттестационной комиссии представителя первичной профсоюзной организации управления. Доводы о том, что на момент проведения аттестации работодатель не знал о существовании первичной профсоюзной организации, были признаны необоснованными. Апелляционная инстанция оставила решение суда без изменения⁹⁹.

Тюменским судом также были удовлетворены исковые требования К.А. к администрации муниципального образования п. Винзили Тюменской области (далее - администрация) о признании результатов аттестации незаконными.

⁹⁹ Апелляционное определение Омского областного суда от 26.06.2013 г. по делу № 33-4087/13 «Исковые требования о признании незаконным решения аттестационной комиссии удовлетворены правомерно, так как суд первой инстанции обоснованно указал на нарушение процедуры проведения аттестации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

Решением комиссии главный специалист К.А. была признана не соответствующей занимаемой должности.

К.А. мотивировала требования тем, что процедура аттестации не соответствовала законодательству, поскольку комиссия не учла результаты исполнения К.А. должностных обязанностей, уровень ее профессиональных знаний, опыт работы, отсутствие замечаний, положительный отзыв руководителя. Оформление результатов аттестации было произведено ненадлежащим образом, в недельный срок ни протокол, ни аттестационный лист не были подписаны председателем, его заместителем и членами комиссии, подписанные протокол и аттестационный лист были получены К.А. с нарушением срока. Кроме того, состав комиссии был сформирован с нарушением положений нормативных актов.

Удовлетворяя требования К.А. и признавая решение аттестационной комиссии незаконным, суд первой инстанции исходил из того, что оно действительно было принято неправомочным составом аттестационной комиссии. Последняя была сформирована с нарушением порядка, установленного утвержденным администрацией положением об аттестационной комиссии. Количественный и персональный состав аттестационной комиссии, утвержденный распоряжением главы администрации, не соответствовал фактическому составу.

Также, оценив свидетельские показания членов аттестационной комиссии, суд посчитал, что необходимые критерии оценки, которые должны учитываться в соответствии с п. 4.1 положения о порядке проведения аттестации, учтены не были.

Проанализировав данные, содержащиеся в аттестационном листе, протоколе заседания аттестационной комиссии, письменных ответах К.А., суд поставил под сомнение объективность оценки аттестационной комиссией профессиональных знаний истца, поскольку из представленных суду доказательств вывод о неполноте и неправильности ответов К.А. на

вопросы, в том числе дополнительно заданные ей членами комиссии, не следует.

Решение суда о признании решения аттестационной комиссии незаконным апелляционной инстанцией было оставлено без изменений¹⁰⁰.

Трудовой договор с муниципальным служащим может быть расторгнут как по общим основаниям, установленным в ТК РФ, так и по специальным, предусмотренным ФЗ № 25-ФЗ.

В соответствии со ст. 24 Положения «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области» прекращение муниципальной службы осуществляется в соответствии с личным заявлением муниципального служащего об увольнении с муниципальной службы в связи с окончанием срока действия трудового договора, выходом на пенсию либо по другим основаниям, предусмотренным законами Самарской области и законодательством Российской Федерации.

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 в качестве дисциплинарного взыскания увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям (ст. 23 Положения «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области»).

Предельный возраст для нахождения на муниципальной службе - 65 лет.

Порядок продления срока нахождения лица на муниципальной службе осуществляется в соответствии с действующим законодательством о муниципальной службе и допускается в случае необходимости в использовании профессиональных и деловых качеств муниципального служащего, его знаний и опыта работы при условии соответствия

¹⁰⁰ Апелляционное определение Тюменского областного суда от 26.05.2014 г. по делу № 33-2480/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

указанного муниципального служащего квалификационным требованиям по замещаемой должности муниципальной службы.

Так, в ч. 2 ст. 19 ФЗ № 25-ФЗ установлено, что допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. При этом толкование приведенного положения о продлении срока прохождения лицом муниципальной службы не позволяет прийти к выводу об ограничении общего количества таких продлений, в связи с чем представляется правильным исходить из того, что срок службы после достижения предельного возраста зависит от обоюдного согласия сторон, однако каждый раз по истечении определенного периода (до года) необходимо разрешение вопроса о дальнейшем нахождении лица на муниципальной службе¹⁰¹.

Таким образом, проведенное исследование порядка поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения на примере г.о. Сызрань, позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования некоторых норм в целях преодоления их коррупциогенности и реализации принципа равной доступности к муниципальной службе граждан Российской Федерации.

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

Организация кадровой работы муниципального образования определена ФЗ № 25-ФЗ. Каждое образование самостоятельно решает, каким образом такая работа будет организована и какие из установленных

¹⁰¹ Апелляционное определение Омского областного суда от 18.04.2012 г. по делу № 33-2094/2012 «В иске о восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда отказано правомерно, так как истец был своевременно уведомлен о предстоящем увольнении по предусмотренному законом основанию, при увольнении права истца не нарушены» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс, 2015.

обязанностей будут закреплены за соответствующими отделами или должностными лицами. О

Кадровая работа в муниципальном образовании помимо общих обязанностей, установленных трудовым законодательством, включает в себя специальные, перечисленные в ст. 28 ФЗ № 25-ФЗ.

Одной из наиболее важных задач кадровой службы является подбор кадров, который включает в себя отбор и прием на муниципальную службу, проведение конкурсов на замещение вакантных должностей, квалификационных экзаменов, аттестаций.

Для осуществления кадровой работы в муниципальном образовании, как правило, образуется целый отдел (департамент, управление). Чтобы установить штатную численность кадровиков, следует провести нормирование их труда. Нормирование труда и штатной численности работников кадровой службы осуществляется с применением положений Методических рекомендаций по разработке систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях¹⁰², а также Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по комплектованию и учету кадров, утвержденных Постановлением Минтруда СССР от 14.11.1991 г. № 78¹⁰³.

Приоритетные направления формирования кадрового состава муниципальной службы изложены в ст. 32 ФЗ № 25-ФЗ.

Формирование достойного кадрового состава муниципальной службы обеспечивается с помощью оценки результатов профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих в ходе аттестации или квалификационного экзамена.

Таким образом, функция по формированию кадрового резерва связана со многими обязанностями кадровой службы, установленными ст.

¹⁰² Приказ Минтруда России от 30.09.2013 г. № 504 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

¹⁰³ Постановление Минтруда СССР от 14.11.1991 г. № 78 «Об утверждении межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по комплектованию и учету кадров» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

28 ФЗ № 25-ФЗ: это и проведение конкурса на замещение вакантных должностей, и организация проверки достоверности персональных и иных сведений, включая сведения о доходах, при поступлении на муниципальную службу... Также кадровик должен оформить работнику допуск к сведениям, составляющим государственную тайну и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений. Если же претендент на должность отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к таким сведениям, он не может быть принят на муниципальную службу¹⁰⁴.

Кроме того, Федеральным законом от 30.03.2015 г. № 63-ФЗ ФЗ № 25-ФЗ дополнен ст. 28.1, в соответствии с которой в целях формирования высококвалифицированного кадрового состава муниципальной службы органы местного самоуправления могут осуществлять организацию подготовки граждан для муниципальной службы на договорной основе в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» и с учетом положений настоящего Федерального закона.

При этом следует обратить внимание на то, что в органах местного самоуправления в городском округе Сызрань не сформирована система профессионального развития муниципальных служащих. Вместе с тем отсутствие необходимых профессиональных знаний и навыков муниципальных служащих приводит к снижению эффективности управленческих решений и уровня доверия населения к муниципальной службе. С учетом современных потребностей и динамики развития муниципальной службы необходимо сформировать систему профессионального развития муниципальных служащих на основе

¹⁰⁴ Давыдова Е.В. Кадровая работа в муниципальном образовании // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2014. № 1. С. 40.

долгосрочного планирования, внедрения новых образовательных технологий.

С развитием современных информационных технологий возникает проблема с их внедрением и использованием в деятельности органов местного самоуправления городского округа Сызрань. Муниципальные служащие не в полной мере владеют соответствующими навыками и умениями. Компьютерная грамотность сотрудников недостаточна для эффективной эксплуатации информационных систем. В связи с этим информационные ресурсы при принятии управленческих решений используются не в полном объеме, что негативно отражается на эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Служащим, в чьи обязанности входит осуществление проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, кадровая служба должна выдать удостоверение - это для них является обязательным организационно-техническим условием исполнения обязанностей. В отношении остальных муниципальных служащих орган местного самоуправления вправе самостоятельно принять решение о выдаче служебных удостоверений, такая обязанность законодательством не предусмотрена.

В муниципальных образованиях ведутся реестры муниципальных служащих, что также входит в обязанности кадровой службы. Реестр муниципальных служащих - это сводный перечень сведений о служащих, замещающих должности муниципальной службы в муниципальном образовании¹⁰⁵.

Цель ведения реестра - организация учета прохождения муниципальной службы, совершенствование работы по подбору и расстановке кадров, использование кадрового потенциала муниципальной

¹⁰⁵ Решение Собрании представителей Сызранского района Самарской области от 21.02.2008 г. № 7 «Об утверждении реестра муниципальных должностей муниципальной службы в муниципальном районе Сызранский Самарской области» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

службы. Порядок ведения реестра утверждается муниципальным правовым актом.

В реестр может быть включена информация о служащих, замещающих должности муниципальной службы, о вакантных должностях такой службы, о служащих, включенных в резерв на замещение должностей муниципальной службы, и др.

Реестр ведется кадровой службой административного муниципального образования (администрации) субъекта на основании сведений, предоставляемых в установленные сроки ответственными работниками муниципальных образований районов, округов, сельских поселений, и группируется по каждому из образований. Реестр может вестись в двух формах - документарной и электронной. Обе формы должны быть обеспечены защитой от несанкционированного доступа и копирования. Форма реестра и форма предоставления сведений также устанавливаются муниципальным правовым актом¹⁰⁶.

Служащий, уволенный с муниципальной службы, исключается из реестра муниципальных служащих в день увольнения (ст. 31 ФЗ № 25-ФЗ).

В городском округе Сызрань требует большого внимания проблема формирования резерва управленческих кадров, являющегося базовым элементом всей системы резервов управленческих кадров. Кадровый резерв на замещение вакантной должности муниципальной службы в городском округе Сызрань также не создан.

Так, в силу ст. 33 ФЗ № 25-ФЗ в муниципальных образованиях в соответствии с муниципальными правовыми актами может создаваться кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы. Создание кадрового резерва является приоритетным направлением формирования кадрового состава муниципальной службы.

¹⁰⁶ Давыдова Е.В. Кадровая работа в муниципальном образовании // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2014. № 1. С. 42.

Формирование кадрового резерва закрепляется нормативными актами муниципальных образований.

Кадровый резерв - это группа лиц, не состоящих на муниципальной службе, при этом обладающих необходимыми профессиональными знаниями и соответствующих квалификационным требованиям, предъявляемым к предполагаемой для замещения должности муниципальной службы.

Кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы в городском округе Сызрань (далее - Резерв) формируется в целях замещения вакантных должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления городского округа Сызрань¹⁰⁷.

Резерв представляет собой единую базу данных лиц, отвечающих необходимым требованиям для замещения соответствующих должностей муниципальной службы.

Основные принципы формирования Резерва:

- включение в Резерв лиц в соответствии с квалификационными требованиями для замещения соответствующих должностей муниципальной службы;

- равные условия включения граждан в Резерв;

- добровольность включения в Резерв;

- открытость и доступность информации о формировании Резерва.

Формирование Резерва осуществляется комиссией по формированию Резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы (далее - комиссия).

Резерв городского округа Сызрань формируется в соответствии с Перечнем должностей муниципальной службы в городском округе Сызрань Самарской области, утверждаемым Решением Думы городского округа Сызрань отдельно по каждому органу местного самоуправления.

¹⁰⁷ Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 23.12.2011 г. № 146 «О Положении «О кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в городском округе Сызрань» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

Кандидатами на включение в Резерв могут быть лица, отвечающие требованиям для замещения соответствующих должностей муниципальной службы, установленным ФЗ № 25-ФЗ и Законом Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области».

Гражданин, отвечающий необходимым требованиям для замещения соответствующих должностей муниципальной службы, вправе подать заявление на имя руководителя соответствующего органа местного самоуправления о включении его в Резерв по конкретной должности муниципальной службы.

Граждане, не являющиеся муниципальными служащими, представляют вместе с заявлением о включении в Резерв также документы, необходимые для поступления на муниципальную службу в соответствии с ФЗ № 25-ФЗ и Законом Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области».

Информация о приеме заявлений и документов от граждан, желающих быть включенными в Резерв, публикуется в официальном печатном средстве массовой информации - газете «Волжские вести», а также размещается на сайтах органов местного самоуправления в сети Интернет в феврале текущего года.

Граждане, изъявившие желание быть включенными в Резерв, подают заявление и необходимые документы не позднее 15 ноября текущего года.

Заявления граждан о включении в Резерв рассматриваются комиссией. По итогам рассмотрения заявлений граждан комиссией принимается решение о включении в Резерв или отказе во включении в Резерв соответствующих лиц. Решение комиссии может приниматься в отсутствие гражданина, подавшего заявление на включение в Резерв.

Включение в Резерв осуществляется отдельно по каждой конкретной должности муниципальной службы с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы.

На каждую должность муниципальной службы в Резерв включается не менее одной кандидатуры. Кандидат может состоять в Резерве на замещение нескольких должностей муниципальной службы.

Не позднее 25 декабря текущего года сформированный комиссией Резерв представляется председателем комиссии на утверждение руководителю соответствующего органа местного самоуправления.

Резерв утверждается ежегодно по состоянию на 1 января отдельно по каждому органу местного самоуправления¹⁰⁸.

Исключение из Резерва осуществляется правовым актом руководителя соответствующего органа местного самоуправления на основании решения комиссии:

- по личному заявлению об исключении из Резерва;
- при назначении на соответствующую должность муниципальной службы;
- в случае смерти, объявления гражданина умершим, признания безвестно отсутствующим;
- при привлечении к уголовной ответственности;
- при отказе поступить на соответствующую вакантную должность муниципальной службы.

При принятии решений о замещении вакантных должностей муниципальной службы в первую очередь рассматриваются лица, состоящие в Резерве по соответствующим должностям муниципальной службы.

Решение о выборе из имеющихся в Резерве кандидатов и назначении их на должности муниципальной службы принимает должностное лицо, обладающее правом назначения на соответствующие должности муниципальной службы.

¹⁰⁸ Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 23.12.2011 г. № 146 «О Положении «О кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в городском округе Сызрань» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

Самостоятельным направлением развития муниципальной службы в городском округе Сызрань является противодействие проявлению коррупционно опасных действий. В данной сфере существуют проблемы повышения эффективности деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе, повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и гражданского общества, обеспечения прозрачности деятельности органов местного самоуправления. Меры по противодействию коррупции должны проводиться комплексно и системно¹⁰⁹.

В качестве одного из наиболее эффективных средств по противодействию злоупотреблениям служебным положением называют продуманную, легитимную и взвешенную государственную кадровую политику. Другое средство видят в развитии институтов демократии. Когда «каждому гражданину предоставится реальная возможность через общественные советы влиять на государственную власть и требовать применения мер дисциплинарной ответственности в случае неисполнения ими должным образом своих служебных обязанностей, вплоть до отставки чиновников, сложения полномочий депутатами и судьями»¹¹⁰.

Основное внимание уделяется трем аспектам: 1) совершенствованию структуры и деятельности государственных и местных органов власти и совершенствованию работы с кадрами; 2) совершенствованию законодательства; 3) совершенствованию политической системы и развитие гражданского общества. Как представляется, это далеко не полный перечень. Если подходить к рассматриваемой проблеме с позиций системного подхода, то возникает необходимость включения в систему

¹⁰⁹ Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 01.07.2014 г. № 2110 «Об утверждении муниципальной программы городского округа Сызрань «Развитие муниципальной службы в городском округе Сызрань на 2014 - 2015 годы» // Вестник местного самоуправления. 2014. № 24(158).

¹¹⁰ Холопов В.А. Актуальные задачи кадровой политики в контексте борьбы с коррупцией в органах муниципального управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 1. С. 5.

предупреждения минимум еще двух элементов. Это правовое воспитание - мощный концентрированный поток правового воспитания населения и применение технических средств контроля поведения должностных лиц, замещающих коррупционно опасные должности в государственных и муниципальных органах¹¹¹. Завершающим штрихом должно стать применение программно-целевого подхода. В этом смысле можно констатировать, что тема предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих еще себя не исчерпала.

В целях профилактики коррупции в городском округе Сызрань, а также формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению разработана муниципальная программа городского округа Сызрань «Противодействие коррупции в городском округе Сызрань на 2014 - 2016 годы»¹¹².

Разработка и внедрение правовых, организационных и иных механизмов противодействия коррупции в городском округе Сызрань являются необходимыми элементами административной реформы на местном уровне, частью которой является настоящая Программа.

Решения вышеуказанных проблем в сфере противодействия коррупции должны быть направлены на:

- информирование населения о ситуации в сфере противодействия коррупции и мерах, предпринимаемых органами местного самоуправления, по реализации антикоррупционной политики;
- создание условий для противодействия коррупции и предупреждение коррупционных правонарушений;
- повышение качества и доступности предоставления муниципальных услуг;

¹¹¹ Чашин А.Н. Коррупция в России. Стратегия, тактика и методика борьбы: Учебное пособие // Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. С. 46, 69.

¹¹² Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 30.09.2013 г. № 3064 «Об утверждении муниципальной программы «Противодействие коррупции в городском округе Сызрань на 2014 - 2016 годы» // Вестник местного самоуправления. 2013. № 18(128).

- последовательное применение имеющихся правовых, образовательных и воспитательных мер, нацеленных на противодействие коррупции.

Достижение цели Программы обеспечивается за счет решения следующих задач:

- совершенствование нормативного правового регулирования в сфере противодействия коррупции;
- создание в городском округе Сызрань комплексной системы противодействия коррупции;
- обеспечение открытости и доступности для населения деятельности органов местного самоуправления в городском округе Сызрань, укрепления их связи с гражданским обществом, стимулирование антикоррупционной активности общества¹¹³.

В рамках данной Программы намечено провести следующие мероприятия:

- разработать и внести актуальные изменения в муниципальные правовые акты во исполнение требований и норм действующего федерального законодательства, в том числе и в сфере противодействия коррупции;
- провести антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов;
- обеспечить высокую эффективность функционирования должностных лиц кадровых служб в соответствии с функциями, возложенными на них действующим законодательством;
- провести служебные проверки муниципальных служащих на причастность к предпринимательской деятельности;
- провести служебные проверки по выявленным фактам коррупционных проявлений, в органах местного самоуправления

¹¹³ Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 30.09.2013 г. № 3064 «Об утверждении муниципальной программы «Противодействие коррупции в городском округе Сызрань на 2014 - 2016 годы» // Вестник местного самоуправления. 2013. № 18(128).

городского округа Сызрань, в том числе на основании опубликованных в средствах массовой информации материалов журналистских расследований и авторских материалов;

- провести анализ функций органов местного самоуправления городского округа Сызрань на предмет избыточности и дублирования должностей с целью ликвидации избыточных и дублирующих функций;

- сформировать в коллективах органов местного самоуправления городского округа Сызрань обстановки нетерпимости к фактам проявления корыстных интересов в ущерб интересам службы;

- сделать доступной информации для жителей городского округа Сызрань о работе структурных подразделений органов местного самоуправления городского округа Сызрань (с указанием порядка оформления и перечня необходимых документов для решения вопросов, находящихся в компетенции органов местного самоуправления городского округа Сызрань).

Однако следует заметить, приведенная выше совокупность элементов системы предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих имеет одно неудачное обстоятельство. Она отражает идеалистическое понимание проблемы, а именно то, что указанными мерами как будто возможно противодействовать коррупции. Материалистическое же понимание исходит из того, что предложенная идеалистическая модель ущербна. Ибо на самом деле все указанные элементы системы предупреждения коррупционного поведения «вырастают» из одного центрального и основополагающего элемента - социально-экономических отношений, господствующих в обществе. Поэтому любая деятельность в области воспитания, реформирования органов государства, совершенствования законодательства, развития политической системы и применения новых технологий всегда будет подчинена (прямо или опосредованно) обеспечению получения максимальной прибыли за счет эксплуатации. Из чего следует вывод, что

господствующие производственные отношения выступают, в частности, и основным коррупциогенным фактором. В этом смысле реальное, а не декларативное действие ст. 7 Конституции РФ во времени, в пространстве и по кругу лиц будет возможно после корректировки общественных отношений, что, в свою очередь, послужит основой создания антикоррупционной среды¹¹⁴.

Выводы по второй главе работы.

1. Проведенное исследование порядка поступления на муниципальную службу, ее прохождение и прекращение на примере г.о. Сызрань, позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования некоторых норм в целях преодоления их коррупциогенности и реализации принципа равной доступности к муниципальной службе граждан Российской Федерации.

Порядком проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, установлен перечень случаев, при которых конкурсы на замещение вакантных должностей муниципальной службы не проводятся, из которого следовало бы исключить должности муниципальной службы категорий «руководители».

П. 4 ст. 7 Положения «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области» правильнее было бы в императивной форме определить, что «конкурс в органе местного самоуправления проводится на вакантные должности муниципальной службы старшей, ведущей, главной и высшей групп должностей муниципальной службы».

Представляется, что указанный подход стал бы позитивным примером и для других муниципальных образований, и для федерального законодателя. Безусловно, императивное требование о проведении конкурса в органах муниципального образования будет способствовать реализации гражданами права на равный доступ к муниципальной службе.

¹¹⁴ Мигущенко О.Н. Проблема предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С. 18.

Некоторыми субъектами РФ установлено, что аттестация способствует решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности при сокращении должностей муниципальной службы. Представляется, что данное положение целесообразно было бы закрепить в Уставе городского округа Сызрань Самарской области.

2. Служащим, ведущим кадровую работу, приходится исполнять много других обязанностей. К ним относится и организация протокольных и внутренних мероприятий, и координация работы структурных подразделений, и методическая помощь при разработке положений, структур и штатных расписаний структурных подразделений, и работа с персональными данными, и т.д. Поэтому помимо общих профессиональных знаний, знания системы документооборота, трудового законодательства, кадрового учета они должны обладать навыками коммуникации, подбора и обучения персонала, работы с управленческой документацией и создания локальных нормативных актов и в связи с этим быть способными учиться и применять полученные знания и навыки на практике.

Заключение

По результатам проведенного исследования представляется необходимым сформулировать следующие выводы.

Муниципальную службу можно рассматривать с объективной и субъективной сторон.

Определение муниципальной службы в объективном смысле – это система правовых норм, регулирующая общественные отношения в сфере деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, связанных с поступлением на муниципальную должность муниципальной службы, ее прохождением и прекращением.

В субъективном смысле муниципальная служба представляет собой профессиональную деятельность граждан на муниципальных должностях муниципальной службы замещаемых по трудовому договору и занимающих оплачиваемые из местного бюджета должности в органах местного самоуправления для реализации принадлежащих муниципальному образованию прав и обязанностей.

Проведенный анализ принципов организации и функционирования муниципальной службы, показал, что поскольку ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ориентирует население муниципального образования на большую самостоятельность в решении вопросов местного значения, это также должно быть отражено в специальных принципах муниципальной службы: деятельность муниципальных служащих по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения муниципального образования.

Исследование проблем правового регулирования муниципальной службы позволяет сделать следующие выводы и предложения.

Муниципальная служба является публично-правовым институтом и отличается социальным характером функционирования. Муниципальная служба может рассматриваться как комплексный институт в рамках

отрасли муниципального права и представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в процессе организации муниципальной службы, обеспечения ее функционирования, установления гарантий деятельности муниципальных служащих и осуществления ими прав и обязанностей.

Комплексное исследование правовой базы, регламентирующей муниципальную службу в Российской Федерации, приводит к выводу о том, что вопросы муниципальной службы в России урегулированы недостаточно полно, что позволяет авторам предложить следующие направления её совершенствования:

1. Необходимо закрепить на конституционном уровне право граждан Российской Федерации на равный доступ не только к государственной, но и муниципальной службе.

2. В целях комплексного регулирования служебной деятельности, взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы представляется необходимой разработка федерального закона об основах публичной службы в Российской Федерации, регулирующего наиболее общие вопросы взаимосвязи всех видов публичной служебной деятельности.

3. Закон о муниципальной службе фактически не регламентирует вопросов формирования и работы с кадровым резервом. Однако на сегодняшний день многие муниципальные образования приняли собственные положения о кадровом резерве муниципальной службы, многие из которых не соответствуют федеральному законодательству. Нам представляется, что федеральному законодателю следовало бы закрепить общие принципы формирования кадрового резерва и работы с ним, как это, например, сделано в отношении конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы. Это актуализирует задачу формирования качественно нового кадрового состава муниципальной

службы, который позволил бы не только сформировать на местах народное самоуправление в полном понимании этого слова, но и создать полноценную систему муниципальной службы, обеспечивающую устойчивое развитие муниципальных образований и высокое качество жизни его жителей.

Правовой статус муниципального служащего представляет собой сложную совокупность прав, обязанностей, ограничений и запретов. Основная сложность изучения каждой из указанных характеристик состоит в их урегулировании не только нормами федерального законодательства, но и целым комплексом нормативно-правовых актов регионального и местного уровней.

Проведенное исследование порядка поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения на примере г.о. Сызрань, позволило выявить некоторые проблемы.

Так, порядком проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в городском округе Сызрань установлено, что конкурс обеспечивает право граждан на равный доступ к муниципальной службе в органах местного самоуправления городского округа Сызрань в соответствии с их профессиональной подготовкой и способностями, а также право муниципальных служащих на карьерный рост (п. 2). Однако представляется, что слова «карьерный рост» следовало бы заменить на «на должностной рост на конкурсной основе».

Названным Порядком проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, установлен перечень случаев, при которых конкурсы на замещение вакантных должностей муниципальной службы не проводятся. Думается, что из данного списка следовало бы исключить должности муниципальной службы категорий «руководители». Думается, что из данного списка следовало бы исключить должности муниципальной службы категорий «руководители». Более того п. 4 ст. 7 Положения «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области»

правильнее было бы в императивной форме определить, что «конкурс в органе местного самоуправления проводится на вакантные должности муниципальной службы старшей, ведущей, главной и высшей групп должностей муниципальной службы».

Представляется, что указанный подход стал бы позитивным примером и для других муниципальных образований, и для федерального законодателя. Безусловно, императивное требование о проведении конкурса в органах муниципального образования будет способствовать реализации гражданами права на равный доступ к муниципальной службе.

С учетом изложенного представляется возможным введение обязательного конкурсного порядка замещения вакантных должностей муниципальной службы в муниципальных районах, городских поселениях, городских округах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах и внутригородских территориях городов федерального значения. В сельских поселениях представляется целесообразным оставить за представителем нанимателя право приема граждан на муниципальную службу без проведения конкурсного отбора. Логичным представляется выделение в Указе Президента РФ иных особенностей проведения конкурса в сельских поселениях. Это связано, например, с тем, что далеко не каждое сельское поселение имеет свой информационный портал или свое официальное печатное издание, необходимые для опубликования объявления о конкурсе.

В процессе прохождения муниципальной службы муниципальные служащие проходят аттестацию (ст. 18 ФЗ № 25-ФЗ), целью которой является - определение соответствия муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы. Кроме того, в законодательных актах субъектов Российской Федерации закреплено, что аттестация проводится в целях определения соответствия муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы на основе

оценки его профессиональной служебной деятельности (ст. 46 Устава городского округа Сызрань Самарской области).

Некоторыми субъектами РФ установлено, что аттестация способствует решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности при сокращении должностей муниципальной службы. Представляется, что данное положение целесообразно было бы закрепить в Уставе городского округа Сызрань Самарской области.

Таким образом, проведенное исследование правового статуса муниципального и прохождение муниципальной службы на примере г.о. Сызрань, позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования некоторых норм в целях преодоления их коррупциогенности и реализации принципа равной доступности к муниципальной службе граждан Российской Федерации.

Список использованных источников

I. Нормативные правовые акты

1.1. Международный Пакт от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» // БВС РФ. 1994. № 12.

1.2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 14.12.2015) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

1.3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

1.4. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 14.12.2015) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

1.5. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

1.6. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч.). Ст. 6228.

1.7. Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

1.8. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

1.9. Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

1.10. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

1.11. Указ Президента РФ от 18.05.2009 г. № 559 (ред. от 15.07.2015) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера») // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2544.

1.12. Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 (ред. от 19.03.2014) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 439.

1.13. Указ Президента РФ от 11.01.1995 г. № 32 (ред. от 31.12.2014) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 17 января. № 11-12.

1.14. Приказ Минтруда России от 30.09.2013 г. № 504 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

1.15. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 14.12.2009 г. № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения» // Российская газета. 2010. 22 января № 12.

1.16. Постановление Минтруда СССР от 14.11.1991 г. № 78 «Об утверждении межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по комплектованию и учету кадров» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

1.17. Закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД (ред. от 06.10.2015) «О муниципальной службе в Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. 12 октября. № 190(25988).

1.18. Закон Самарской области от 30.12.2005 г. № 254-ГД (ред. от 07.12.2011) «О Реестре должностей муниципальной службы в Самарской области» // Волжская коммуна. 2006. 14 января. № 5.

1.19. Постановление Губернатора Самарской области от 18.12.2009 г. № 120 (ред. от 20.02.2015) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Самарской области, и государственными гражданскими служащими Самарской области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Волжская коммуна. 2009. 23 декабря. № 476(26935).

1.20. Постановление Правительства Самарской области от 29.11.2013 г. № 705 (ред. от 16.11.2015) «Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие муниципальной службы в Самарской области на 2014 - 2015 годы» // Волжская коммуна. 2013. № 421(28837).

1.21. Устав городского округа Сызрань Самарской области (принят Постановлением Сызранской городской Думы Самарской области от 02.06.2005 г. № 61) (ред. от 24.06.2015) // Волжские Вести. 2005. № 53.

1.22. Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 01.07.2014 г. № 2110 «Об утверждении муниципальной программы городского округа Сызрань «Развитие муниципальной службы в городском округе Сызрань на 2014 - 2015 годы» // Вестник местного самоуправления. 2014. № 24(158).

1.23. Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 30.09.2014 г. № 3279 «Об утверждении Перечня должностей муниципальной службы в Администрации городского округа Сызрань, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Вестник местного самоуправления. 2014. № 36(170).

1.24. Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 14.05.2014 г. № 1493 «Об утверждении Положения «О квалификационных требованиях для замещения должностей муниципальной службы в городском округе Сызрань Самарской области» // Вестник местного самоуправления. 2014. № 14(148).

1.25. Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 30.09.2013 г. № 3064 «Об утверждении муниципальной программы «Противодействие коррупции в городском округе Сызрань на 2014 - 2016 годы» // Вестник местного самоуправления. 2013. № 18(128).

1.26. Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 28.05.2012 г. № 1216 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Администрации городского округа Сызрань Самарской области» (вместе с «Порядком организации доступа к информации о деятельности Администрации городского округа Сызрань Самарской области», «Перечнем информации о деятельности Администрации городского округа Сызрань, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети Интернет) // Вестник местного самоуправления г. Сызрани. 2012. № 9(99).

1.27. Постановление Администрации городского округа Сызрань Самарской области от 29.03.2010 г. № 677 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Администрации городского округа Сызрань, и муниципальными служащими в Администрации городского округа Сызрань сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Администрации городского округа Сызрань, и муниципальными служащими в Администрации городского округа Сызрань сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера») // Волжские Вести. 2010. № 25(22031).

1.28. Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 23.12.2011 г. № 146 «О Положении «О кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в городском округе Сызрань» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

1.29. Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 28.05.2008 г. № 61 «О Положении «О муниципальной службе в городском округе Сызрань Самарской области» // Вестник местного самоуправления городского округа Сызрань. 2008. № 10.

1.30. Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 26.03.2008 г. № 20 «О положении «О проведении аттестации муниципальных служащих в городском округе Сызрань» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

1.31. Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 27.08.2008 г. № 104 «О Положении «О порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в городском округе Сызрань» // Вестник местного самоуправления. 2008. № 14(24).

1.32. Решение Думы городского округа Сызрань Самарской области от 27.09.2006 г. № 100 «О Перечне муниципальных должностей

муниципальной службы в городском округе Сызрань Самарской области» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

1.33. Решение Собрания представителей Сызранского района Самарской области от 17.06.2010 г. № 25 «Об утверждении «Положения об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления муниципального района Сызранский» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

1.34. Решение Собрания представителей Сызранского района Самарской области от 21.02.2008 г. № 7 «Об утверждении реестра муниципальных должностей муниципальной службы в муниципальном районе Сызранский Самарской области» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

II. Научная и учебная литература

- 2.1. Акофф Р. Акофф о менеджменте: Пер. с англ. / Под ред. Л.А. Волковой и др. СПб.: Питер, 2002. 270 с.
- 2.2. Балицкий И.И., Дядя С.А., Михайлов Ю.И. Совершенствование правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2015. № 2 (20). С. 64-68.
- 2.3. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Проспект, 2015. 480 с.
- 2.4. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. М.: Изд-во НОРМА, 2011. 580 с.
- 2.5. Бондарева А.В., Бондарева Г.А. Антикоррупционные запреты на муниципальной службе // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 4. С. 20-24.
- 2.6. Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2007.
- 2.7. Войнова Е.А. Профессионализм и компетентность – один из основных принципов организации и функционирования муниципальной службы // Управление городом: теория и практика. 2012. № 2 (5). С. 43-46.
- 2.8. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Служебное право. М., 2003. 420 с.
- 2.9. Гнетова Л.В. Особенности правовой регламентации муниципальной службы в Российской Федерации // Вестник Мининского университета. 2015. № 1. С. 26-29.
- 2.10. Губанов А.В., Алексеенко А.И. Специфика исследования социально-профессионального статуса муниципального служащего // Сб.: Социо-антропологические ресурсы трансдисциплинарных исследований в

контексте инновационной цивилизации. Сборник статей международного научного вебинара / Отв. ред. И.А. Сеева. Курск, 2015. С. 159-160.

2.11. Гутманов С.Г. Муниципальная служба в Российской Федерации: теоретический аспект // Youth World Politic. 2014. № 3. С. 99-104.

2.12. Давыдова Е.В. Устанавливаем соответствие муниципального служащего занимаемой должности // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2015. № 11. С. 14-17.

2.13. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. 469 с.

2.14. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Учебник. Т. 2 / Науч. ред. А.Н. Митин. Новосибирск: Наука, 2010. 367 с.

2.15. Замотаев, А. А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. Комментарий к отдельным нормам федерального законодательства. М.: Изд-во НОРМА, 2009. 270 с.

2.16. Иванова С.А. К вопросу о понятии муниципальной службы // Российский юридический журнал. 2008. № 5. С. 70-74.

2.17. Истомина Т. О необходимости трансформации современного определения государственной службы // Власть. 2011. № 07. С. 119–121.

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

2.19. Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации: Монография. М.: Изд-во РАГС, 2008. 420 с.

2.20. Кирьянов А.Ю. О некоторых вопросах реализации принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3. С. 38-42.

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

2.22. Козбаненко В.А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. М., 1999. 247 с.

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

2.24. Коновалов В.А. Публичная служба в Российской Федерации: к вопросу определения содержания и роли в системе государственного аппарат // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. Том. 14. № 1. С. 87-90.

2.25. Комкова Г.Н., Шудра О.В., Южаков В.Н. Российская муниципальная служба на современном этапе: преемственность, правовое регулирование, специфика категорий // Правоведение. 2000. № 5. С. 32-36.

2.26. Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Под ред. А. Н. Козырина. [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».

2.27. Курбанова З.М. Формирование органов публичной власти: вопросы, связанные со знанием государственных языков республик в составе Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 35-40.

2.28. Курганов Н.А. О некоторых проблемах правового регулирования поступления на муниципальную службу (по материалам южного федерального округа) // Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 4 (29). С. 245-248.

2.29. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. 214 с.

2.30. Мигущенко О.Н. Проблема предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С. 18-22.

2.31. Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. 2012. № 2 (16). С. 65-69.

2.32. Муравченко В.Б. Основные понятия института муниципальной службы // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2012. № 2 (2). С. 47-50.

2.33. Охотский Е.А. Государственная и муниципальная служба в Российской Федерации. М.: Юрайт, 2014. 340 с.

2.34. Подкопаева Е.Е. Концепция муниципальной службы в Российской Федерации и в странах Евросоюза (на примере Литовской республики) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2013. № 2. С. 142-145.

2.35. Старилов Ю. Н. Службное право: учебник. М., 1996. 450 с.

2.36. Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М.: Волтерс Клувер, 2010. 420 с.

2.37. Холопов В.А. Актуальные задачи кадровой политики в контексте борьбы с коррупцией в органах муниципального управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 1. С. 5-8.

2.38. Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: Автореферат дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. 44 с.

2.39. Чашин А.Н. Коррупция в России. Стратегия, тактика и методика борьбы: Учебное пособие // Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. С. 46-69.

2.40. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М.: Юрист, 2007. 210 с.

2.41. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2015 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst>.

2.42. Шамарова Г.М. Правовое регулирование муниципальной службы в современных условиях развития муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 38-42.

2.43. Шамарова Г.М. Правовой статус муниципального служащего // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 3. С. 8-12.

2.44. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. М., 2007. 436 с.

III. Материалы судебной и административной практики

3.1. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов» // ВКС РФ. 2013. № 5.

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

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

3.4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.10.2002 г. № 233-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // ВКС РФ. 2003. № 3.

3.5. Определение Верховного Суда РФ от 17.03.2010 г. № 44-Г10-5 «Об отмене решения Пермского краевого суда от 27.11.2009 и признании недействующим реестра должностей муниципальной службы в Пермском

крае, утв. Законом Пермского края от 01.07.2009 г. № 465-ПК» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

3.6. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20.07.2005 г. № 59-Г05-14 «О признании недействующим пп. 5 п. 3 ст. 23 Закона Амурской области от 7 апреля 1998 г. № 64-03 «О муниципальной службе в Амурской области» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

3.7. Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 24.07.2015 г. по делу № 33-2854/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

3.8. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 02.06.2015 г. по делу № 33-8177/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

3.9. Апелляционное определение Самарского областного суда от 27.10.2015 г. № 33-12074/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

3.10. Апелляционное определение Тюменского областного суда от 26.05.2014 г. по делу № 33-2480/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

3.11. Апелляционное определение Пермского краевого суда от 29.09.2014 г. по делу № 33-8721 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

3.12. Апелляционное определение Омского областного суда от 26.06.2013 г. по делу № 33-4087/13 «Исковые требования о признании незаконным решения аттестационной комиссии удовлетворены правомерно, так как суд первой инстанции обоснованно указал на нарушение процедуры проведения аттестации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

3.13. Апелляционное определение Омского областного суда от 18.04.2012 г. по делу № 33-2094/2012 «В иске о восстановлении на работе,

взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда отказано правомерно, так как истец был своевременно уведомлен о предстоящем увольнении по предусмотренному законом основанию, при увольнении права истца не нарушены» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс, 2015.

3.14. Справка Пермского краевого суда от 18.09.2009 «Актуальные вопросы применения трудового законодательства федеральными судами Пермского края» (утв. президиумом Пермского краевого суда 18.09.2009) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2015.