

Министерство образования и науки Российской Федерации  
«Южно-Уральский государственный университет»  
Юридический институт  
Кафедра «Трудовое, социальное право и правоведение»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав.каф. ТСПиП

к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_Г.Х. Шафикова

\_\_\_\_\_2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА

МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

ЮУрГУ – 40.03.01. 2017.– 128.101 Ю

Научный руководитель

выпускной

квалификационной

работы

доцент кафедры

\_\_\_\_\_Шафиков А.М

\_\_\_\_\_2017г.

Автор выпускной

квалификационной

работы студент

группы 473

\_\_\_\_\_КозловаО.С

\_\_\_\_\_2017 г.

Нормоконтролер

Доцент кафедры

\_\_\_\_\_Филиппова Э.М

\_\_\_\_\_2017 г.

Челябинск 2017

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1 Общие вопросы регулирования труда муниципальных служащих.....	6
1.1 Правовые основы регулирования труда муниципальных служащих .....	6
1.2 Муниципальный служащий: понятие, классификация муниципальных должностей муниципальной службы.....	8
1.3 Ограничения, связанные с муниципальной службой.....	19
1.4 Принятие на муниципальную службу: порядок заключения, прекращения и изменения трудового договора.....	22
Глава 2 Особенности трудового статуса муниципального служащего.....	31
2.1 Права и обязанности муниципальных служащих.....	31
2.2 Гарантии для муниципальных служащих.....	36
2.3 Оплата труда и отпуск.....	40
Глава 3 Прохождение муниципальной службы.....	44
3.1 Аттестация как способ установления соответствия муниципального служащего муниципальной должности.....	44
3.2 Ответственность муниципального служащего.....	56
3.3 Основания для прекращения муниципальной службы.....	58
Заключение.....	66
Библиографический список.....	68

## ВВЕДЕНИЕ

В современной России муниципальное право представляет собой относительно новую отрасль государственного права. Его появление связано с политическими, социальными, экономическими и рядом других реформ. Фундаментом и материально-организационной основой формирования муниципального права является особая группа общественных отношений, возникающих и существующих в сфере местного самоуправления.

Эти общественные отношения выделены Конституцией РФ, определившей сущность и принципы организации местного самоуправления. В последующем на основе и в развитие положений Основного закона приняты Федеральные законы "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", еще ряд федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих те или иные аспекты местного самоуправления. В субъектах Российской Федерации местное самоуправление отражено в их конституциях и уставах, в законах субъектов о местном самоуправлении.

Существование местного самоуправления является одной из сущностных характеристик конституционного строя в нашей стране. Задачи построения российской государственности на принципах народовластия и свободы могут быть решены только при одновременном упрочении как государства в целом и его органов, так и местного самоуправления. Речь идет о создании базового уровня народовластия, наиболее приближенного к населению, каким и является местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной

Вопросы регулирования труда муниципальных служащих на сегодняшний день представляют значительную трудность по некоторым причинам. Во-первых, здесь действуют не только Трудовой кодекс РФ и другие акты общего законодательства о труде, но и специальное законодательство. Во-вторых, значительный массив законодательства о

муниципальной службе принят в субъектах РФ. В-третьих, немало правовых актов по вопросам муниципальной службы принято органами местного самоуправления. В-четвертых, достаточно мало научных исследований по вопросам регулирования трудовой деятельности именно муниципальных служащих (в отрыве их от государственных).

Исследование особенностей регулирования труда муниципальных служащих представляется актуальным именно в настоящее время – и этому есть несколько причин.

Первое: в марте 2007 года вступил в силу ФЗ «О муниципальной службе в РФ». В отличие от действующего федерального закона, регулирующего деятельность (в том числе трудовую) муниципальных служащих, в новом ФЗ четко разграничивается статус муниципальных служащих от статуса государственных служащих.

Это важное отличие, ибо к настоящему времени нет единого мнения среди юристов-исследователей, теоретиков и практиков по поводу вопроса об относимости муниципальных служащих (муниципальных должностей) к государственным.

Второе: вступили в силу изменения Трудового кодекса РФ, среди которых, в частности, разделение муниципальных и государственных служащих даже с точки зрения законодательной техники – в формулировках кодекса «муниципальные служащие» не поглощаются формулировкой «государственные служащие», а находятся в сочинительной связи – то есть являются самостоятельными субъектами трудовых отношений. Этим подчеркивается особый статус муниципальных служащих как негосударственных.

И, наконец, третье: представители некоторых отраслевых правовых наук недооценивают трудовую и правовую природу служебных отношений на муниципальной службе, и тот бесспорный факт, что муниципальная служба является профессиональной деятельностью, выполняемой за вознаграждение, т.е. одной из разновидностей наемного труда.

Исходя из вышесказанного, цель данного дипломного исследования определяется как следующая: изучить на основе современного российского законодательства особенности регулирования труда (трудовой деятельности) муниципальных служащих. Во исполнение данной цели, мы ставим перед собой следующие задачи:

- рассмотреть правовые основы деятельности муниципальных служащих;
- проанализировать понятие «муниципальный служащий», выделить его соотносимость с понятием «государственный служащий»;
- исследовать специфику принятия на муниципальную службу, ограничения и запреты с этим связанные;
- рассмотреть проблемы и перспективы правового регулирования труда муниципальных служащих.

Теоретической основой дипломной работы являются ряд монографических исследований, в частности: Л.В.Андриченко, О.А. Борзунова, Ю.Н.Старилова, А.Н.Кокотова, А.С.Саломаткина и др. При написании работы проанализирован ряд статей в специализированных периодических изданиях, практические комментарии к законодательству.

Объектом дипломного исследования являются правовые особенности регулирования трудовой деятельности муниципальных служащих. Предметом исследования является действующее трудовое, муниципальное и иное законодательство, регулирующие данные отношения.

Структура и объем работы: состоит из введения, трех глав, включающих десять подразделов, заключения, списка использованной литературы.

# 1 ОБЩИЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

## 1.1 Правовые основы регулирования труда муниципальных служащих

Труд муниципальных служащих регулируется нормами многих отраслей права. В первую очередь, такие нормы регулирования содержатся в трудовом и муниципальном праве. Основы всё же заложены в конституции Российской Федерации. В соответствии со статьёй 130 основного закона<sup>1</sup> страны местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Местное самоуправление осуществляется посредством референдума, в выборов, и иных способов волеизъявления, через избирательные и иные органы местного самоуправления. В формирование конституциональных норм, которые являются фундаментом для решения вопросов на местном уровне, и также для решения коллективных обращений граждан, связанных с местом их проживания, приняты следующие федеральные законы, которые рассматривают основные вопросы организации и деятельности местного самоуправления:

- «Об общих принципах организации местного самоуправления в<sup>2</sup> Российской Федерации». Данный закон, частично вступил в силу с 1 января 2006 года, а частично вступающий в силу только с 1 января 2009 года. Целью состоит в следующем: обеспечение политической, экономической самостоятельности органов власти на местном уровне в решении вопросов местного значения, повышение ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления за ненадлежащее исполнение полномочий в рамках

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета – 1993. – 25 декабря

<sup>2</sup>Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации 6 октября 2003 г. – №40 – Ст. 3822

их компетенции, усиление государственного контроля засоблюдением законности и защитой прав и свобод человека и гражданина.

Законодатель предпринял попытку существенно изменить организацию местного самоуправления, которая существует на сегодняшний день. В первую очередь, внести разграничение полномочий, а так же разделить предметы ведения между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, распределить полномочия внутри системы местного самоуправления, основы правового регулирования отношений создать из средств бюджетного финансирования расходных полномочий органов местного самоуправления и отдельных государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления<sup>1</sup>.

- «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>;

- «Об обеспечении гарантий конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>3</sup>;

- «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>4</sup>

Федеральный закон от 02.03.2007 года « О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливает следующее: правовое регулирование муниципальной службы должно осуществляться как на федеральном, так и на региональном уровнях. Таким образом ,согласно данному закону, из обязательных положений устава муниципального образования исключены

---

<sup>1</sup>Экспертное заключение на проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Подготовлено Фондом развития парламентаризма в России. // <http://www.legislature.ru/monitor/mestnsamouprav>

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации – 1997 – №39 –Ст. 4464.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации –1996 г. – №49 –Ст. 5497.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации – 2002 – №24 – Ст. 2253.

условия, а так же порядок организации муниципальной службы. Однако на местном уровне могут быть установлены дополнительные гарантии для муниципальных служащих, определены размер должностного оклада, размер и порядок установления надбавок и других выплат к должностному окладу муниципального служащего.

Таким образом, закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» считается главным в регулировании вопросов, связанных с муниципальной службой. Этот закон включает главные определения, такие как «муниципальная должность», «муниципальная службы», является законодательной базой муниципальной службы, содержит главные принципы муниципальной службы, раскрывает статус муниципального служащего, его полномочия, права ограничения, обязанности, содержит основания для прекращения муниципальной службы. Хотя этот федеральный закон, как отметили эксперты, охватывает лишь основные вопросы муниципальной службы, не затрагивая многих других, и соответственно не содержит достаточной регламентации муниципальной службы, это обусловливается необходимостью регулирования местных особенностей муниципальной службы как на уровне субъекта Федерации, так и на уровне муниципального образования.

## 1.2 Муниципальный служащий: понятие, классификация муниципальных должностей муниципальной службы

Если рассматривать правовой статус муниципального служащего, сразу возникают вопросы, до сих пор окончательно не раскрытые в юридической литературе – является ли муниципальный служащий государственным служащим – то есть, является ли муниципальная служба государственной?

На настоящий момент в нормативных актах закреплены следующие понятия: «государственная служба», «государственный служащий», «государственная должность», а так же понятия «муниципальная служба»,



«муниципальный служащий», «муниципальная должность». Все эти понятия, в целом, обозначают деятельность лиц, занятых непосредственно осуществлением функции, обеспечивающих исполнение полномочий органов государственной власти - государственные служащие и органов местного самоуправления - муниципальные служащие. В.А.Козбаненко делает вывод, что понятия, которые действуют в российском законодательстве в данный момент, объединяют всех служащих, которые заняты на профессиональной основе исполнением управленческих функций в органах государственной власти и органах местного самоуправления.<sup>1</sup>

Как государственная, так и муниципальная служба, по мнению ученого, имеет отношение к публичной службе, но не смотря на это, муниципальная служба не относится к государственной. Такого же мнения придерживаются и авторы учебника «Служебное право» Б.Н.Габричидзе и А.Г.Чернявский, полагая, что муниципальная служба – это непосредственно специфическая разновидность службы, которая не является государственной, в органах местного самоуправления муниципальных образований: городских и сельских поселений и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.<sup>2</sup>

Федеральный Закон «О государственной гражданской службе» в п.2 ст.3 четко определяет, что государственная гражданская служба РФ подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации. О какой-либо «государственной гражданской муниципальной службе» речь в данном законе не идет. Следовательно, муниципальная служба не относится, по мнению законодателя, к государственной. Существуют и другие мнения.

---

<sup>1</sup>Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право–2003 – №3– С.76

<sup>2</sup>Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. – М.:Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2003. – С.90.; см. также: Иванов В.П. Реформирование государственной службы: вопросы и перспективы // Журнал российского права – 2003 – С.67

Так, например, Ю.Н.Старилов<sup>1</sup> относит «муниципальную службу» к «государственной службе». Так широкое понятие «государственная служба» включает в себя и «муниципальную службу» как одну из разновидностей. Этому исследователь считает, что сама модель российской публичной службы, когда государственная и муниципальная служба разделены специальными законодательными актами это служит серьезной проблемой, и поэтому необходимо чтобы статус государственных и муниципальных служащих<sup>2</sup> был выровнен.

Существование такого мнения подтверждается и основывается на том, что муниципальная и государственная службы тесно связаны между собой, это закреплено в статье 7 Федерального Закона «О государственной гражданской службе», из которой следует следующее:

Взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечена посредством:

1) единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;

3) единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

---

<sup>1</sup>Старилов Ю.Н. Служебное право. – М.: БЕК – 1996 – С. 133.

<sup>2</sup>Старилов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права – 2004 – №9 – С.56.

б) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Акты некоторых субъектов Российской Федерации регулируют одновременно и государственную и муниципальную службу. На мой взгляд, с позиции административного, конституционного права, муниципальных служащих можно отнести к государственным служащим, так как они служат государству как, например, в лице его отдельных представителей – жителей конкретного района, города, селения, являющегося муниципальным образованием.

Муниципальные служащие подчиняются единым государственным законам, законам субъекта федерации, в котором расположено данное муниципальное образование. Так же можно отметить, что муниципальные служащие являются представителями, носителями властных полномочий, управленцами на данной территории – то есть представляют собой третье, нижайшее звено публичной власти страны, они подконтрольны и подотчетны населению.

Граждане Российской Федерации осуществляют свою власть через систему органов публичной власти. Данная система осуществляется в России через органы государственной власти Российской Федерации (на федеральном уровне), государственной власти субъектов РФ (на региональном уровне) и местного самоуправления (муниципальная власть). Три этих уровня публичной власти в нашей стране организационно обособлены друг от друга, они самостоятельны в пределах своих компетенций, но имеют множество сходств – органы власти получают свои полномочия от населения соответствующей территории.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В.И.Шкатулла. – М.: «Экзамен»– 2006–С.64.

Все же, законодательство, действующее в настоящее время, как было сказано выше, муниципальную службу в государственную гражданскую службу не включает, это и является основой разделения в статусе гражданских и муниципальных служащих. В этом же случае нас интересуют, в первую очередь, особенности правового регулирования труда муниципальных служащих, следовательно подробнее стоит остановиться конкретно на законодательных основах регулирования социально-полезной деятельности работников органов муниципальной власти.

Для того чтобы обозначить работника органа муниципальной власти законодатель использует такие понятия как «муниципальный служащий», а так же «должностное лицо». Поэтому на практике возникают вопросы о том, чтобы четко разграничить понятия «муниципальный служащий» и «муниципальное должностное лицо». Так С.Г. Соловьев,<sup>1</sup> абсолютно точно подметил, что проблемы правового статуса должностных лиц местного самоуправления имеют не только сугубо теоретический характер. Актуальность всё же им придает и тот факт, что в последнее время большее распространение получила коррупция в сфере должностных лиц местного самоуправления. Нужно отметить и уделить особое внимание серьезной опасности, которая представляет взаимное проникновение муниципально-властных и предпринимательских структур, факты злоупотребления должностными лицами органов местного самоуправления встречаются достаточно в муниципальных образованиях довольно часто. Случаи вхождения руководящих работников органов местного самоуправления в число учредителей и участников органов управления коммерческими структурами тоже не редкость. Именно поэтому крайне важно определить правовое положение муниципального служащего, муниципального должностного лица.

---

<sup>1</sup> Соловьев С.Г. Должностное лицо местного самоуправления: вопросы теории и практики // Журнал российского права – 2004 – №8–С. 48.

Давайте обратимся к Федеральному закону «О муниципальной службе» в соответствии со статьей 10, муниципальным служащим является гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. А под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Муниципальными служащими не могут быть депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления.

Профессиональная деятельность подразумевает выполнение таких социально-значимых действий, которые связаны с выполнением исполнительно-распорядительных, административно-хозяйственных, планово-прогнозных, контрольных, координационных и других управленческих функций в соответствии с квалификацией муниципального служащего.<sup>1</sup>

Следует отметить, что муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Муниципальный служащий может занять определенную должность. Должность муниципального служащего может быть следующей:

- выборной, то есть замещаемой в результате муниципальных выборов. К таким должностям можно отнести депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления. А также замещаемыми они могут быть на основании

---

<sup>1</sup> Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – Ростов н/Д: Феникс – 2005 – С.115.

решений представительного либо иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, которые избраны в состав указанных органов по результатам муниципальных выборов;

- невыборной - это такие должности, которые замещаются путем заключения трудового договора.

Законодатель рассматривает муниципальную службу в аспекте профессиональной деятельности на так называемых иных муниципальных должностях. (т.е. невыборных – т.е. тех, на которых служащие работают по трудовому договору). Профессиональная деятельность главы муниципального образования, либо иных выборных лиц местного самоуправления, депутатов под понятие муниципальной службы не попадает. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления данным Законом не устанавливается. В данном случае должны действовать особые нормативные правовые акты.

Следовательно выходит, что хоть и выбираемые должности, и невыбираемые должности работников органа местного самоуправления объединены законодателем под понятием «муниципальный служащий», однако регламентация их правового статуса происходит различными нормативно-правовыми актами. В таком случае возникает достаточно запутанная ситуация, когда одни лица, занимающие муниципальные должности, относят к категории муниципальных служащих, а другие, которые также занимают муниципальные должности, к выше указанной категории не относят.

Исследователи АН.Кокотов и А.С.Саломаткин считают, что подобный подход признать оптимальным нельзя. Выборный характер носит ряд муниципальных должностей, он предопределяет только особенности правового положения замещающих их лиц в рамках муниципальной службы. К примеру, глава муниципального образования наделяется законодательно закрепляемыми за ним властными полномочиями, и в тоже время он обладает правами, обязанностями по службе, носящими служебный характер

В частности, право на денежное содержание, право на отпуск, право на пенсионное обеспечение, обязанности представлять необходимые документы в кадровую службу соответствующих органов местного самоуправления. Следовательно вполне логично было бы распространять на лиц, замещающих выборные муниципальные должности, общий статус муниципальных служащих с необходимыми из него изъятиями и его дополнением особыми служебными правами, обязанностями названных лиц. Последние можно закрепить не в нормативных актах, которые посвящены вопросам о муниципальной службе, а в тех актах, которые раскрывают статус депутатов, глав муниципальных образований. К особенностям прохождения службы главами муниципальных образований можно отнести, например, тот факт, что они вступают в должность на основании собственных актов и актов об их избрании, принимаемых соответствующими избирательными комиссиями, нераспространение на них квалификационных разрядов, отсутствие практики их аттестации, особый порядок их увольнения как выборных должностных лиц.<sup>1</sup>

Для практических целей принято различать понятия муниципальный «служащий» и «должностное лицо», при этом к первой группе относят работников которые работают по трудовому договору, а ко второй – лиц, избранных на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.

Данный подход, впрочем, можно считать наиболее обоснованным с точки зрения правовой логики и поэтому именно он доминирует в практике муниципального управления.

Рассмотрим уголовное законодательство, которое также делает достаточно строгое различие между «должностными лицами» и просто «служащими». Так, Уголовный кодекс в примечании к ст. 258 дает определение понятия «должностное лицо», относя к этой категории «лиц,

---

<sup>1</sup>Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. – М.: Юристъ– 2005– С.98.

осуществляющих функции представителей власти, выполняющие организационно распорядительные, административнохозяйственные функции в государственных и муниципальных органах, учреждениях, занимающие государственные должности Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и т.п.

В свою очередь, если рассматривать категории лиц, занимающих определенное «служебное положение», то это государственные служащие, служащие органов местного самоуправления, не относящиеся к числу должностных лиц, служащие различных общественных объединений, фондов, других некоммерческих организаций, служащие коммерческих организаций, не относящиеся к числу лиц, осуществляющих управленческие функции.<sup>1</sup>

Перейдем к законодательному определению муниципального служащего, уже приведенному выше. Итак, к муниципальным служащим можно отнести лица:

- граждане Российской Федерации;
- достигшие совершеннолетия (18 лет);
- исполняющие обязанности по муниципальной должности муниципальной службы, при этом
  - порядок исполнения должности определен уставом муниципального образования в соответствии с федеральным и региональным законодательством;
  - получающий денежное вознаграждение, выплачиваемое из средств местного бюджета.

Муниципальными служащими не являются такие лица, которые регулярно помогают органам местного самоуправления, к примеру, консультанты, эксперты, специалисты и другие помощники, а также лица, исполняющие в органах местного самоуправления обязанности по

---

<sup>1</sup>Гуев А.Н. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (для предпринимателей). – М.: Издательский Дом ИНФРА, 2000 – С.99.



техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления которые заключили для этого трудовой договор.

Похожее определение муниципального служащего можно увидеть в каждом региональном законе о муниципальной службе. Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

В реестр муниципальных должностей муниципальной службы могут быть включены муниципальные должности муниципальной службы для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность. Указанные муниципальные должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

Чаще всего перечень муниципальных должностей в городских округах и муниципальных районах выглядит так:

1. Глава муниципального образования.
2. Председатель Думы муниципального образования.
3. Заместитель председателя Думы муниципального образования.
4. Депутат Думы муниципального образования.
5. Председатель избирательной комиссии муниципального образования.
6. Секретарь избирательной комиссии муниципального образования.
7. Председатель контрольного органа муниципального образования, сформированного на муниципальных выборах.
8. Заместитель председателя контрольного органа муниципального образования, сформированного на муниципальных выборах.
9. Член контрольного органа муниципального образования, сформированного на муниципальных выборах.

В свою очередь, должности муниципальной службы подразделяются на следующие основные четыре категории:

- 1) руководители;
- 2) помощники (советники);
- 3) специалисты;
- 4) обеспечивающие специалисты.

Руководители - к ним относятся должности руководителей и заместителей руководителей отраслевых или функциональных и территориальных подразделений (органов) местного самоуправления, замещаемые на определенный срок полномочий либо без ограничений срока полномочий. Большинство исследователей относят к этой категории и выборные должностные лица, в том числе глав муниципальных образований, депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе.

Помощники (советники) – это должности, учреждаемые для содействия должностным лицам местного самоуправления в реализации их полномочий, замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц. К данной категории можно отнести, в особенности, должности помощника главы муниципального образования, советника (консультанта) главы муниципального образования, пресс-секретаря главы муниципального образования. Тот факт, что эти должности выделены в отдельную категорию связан с особым характером отношений между замещающими их служащими и главой муниципального образования. Закон исходит из права главы назначать на эти должности лиц, нужных ему по каким-либо обстоятельствам. Глава который выбран свободен в подборе кандидатов на названные должности. С уходом прежнего главы муниципального образования истекает и срок полномочий служащих, назначенных им на указанные должности.

Специалисты – это должности, которые учреждаются для профессионального обеспечения осуществления органом местного

самоуправления своих задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Обеспечивающие специалисты - должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности органов местного самоуправления и замещаемые без ограничения срока полномочий.<sup>1</sup>

К муниципальным должностям муниципальной службы высшей группы, следует отнести категорию «помощник (советник)»:

- 1) помощник, советник, консультант главы муниципального образования;
- 2) помощник, советник, консультант председателя Думы муниципального образования;
- 3) помощник, советник, консультант главы администрации муниципального образования;
- 4) пресс-секретарь главы муниципального образования;
- 5) пресс-секретарь председателя Думы муниципального образования.

Муниципальные должности муниципальной службы главной группы, относящиеся к категории «помощники (советники)»:

- 1) помощник первого заместителя главы муниципального образования;
- 2) первый помощник заместителя главы муниципального образования;
- 3) помощник заместителя главы муниципального образования;

Такая классификация муниципальных должностей муниципальной службы позволяет организовать мобильность в работе муниципального аппарата, разграничивать сферы ответственности между сотрудниками. Помимо этого, данная классификация является хорошим способом стимулирования профессионального роста муниципальных служащих и четкого задания его направленности и ступеней.

---

<sup>1</sup>Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. – М.: Юрист, 2005 – С.113.

### 1.3 Ограничения, связанные с муниципальной службой

Гражданин, который является муниципальным служащим является носителем определенных прав и обязанностей. Его деятельность связана с определенными ограничениями, перечень которых содержится в ст.13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Итак, муниципальный служащий не имеет права:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;

Как совершенно точно отметил Л.В.Лазарев<sup>1</sup>, из Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» можно сделать вывод, что государственная служба, как и муниципальная служба в силу своего публично-правового характера связаны с требованиями недопустимости их совмещения с какой-либо другой публичной деятельностью. Ограничения, указанные для государственных гражданских служащих, содержащиеся в ст.ст.16-17 соответствующего Федерального закона представляют больший перечень запрещающих установлений, чем в ФЗ «О муниципальной службе». Сходство ограничений при прохождении гражданской службы и муниципальной службы закреплены в п.2 ст. 7 ФЗ «О государственной гражданской службе».

Далее, муниципальный служащий не имеет права:

---

<sup>1</sup> Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России.– ОАО «Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2003–С.67.

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

Возможность заниматься предпринимательской деятельностью создает соблазн для лоббирования собственных экономических и финансовых интересов в органе местного самоуправления. Этот вопрос до сих пор остается проблемным, поскольку на местах родственники государственных и муниципальных служащих занимаются предпринимательской деятельностью, причем весьма активно, и, так или иначе, влияют на своего «служащего» родственника, чиновника в целях продвижения своих интересов. Получается, что норма есть, но есть ли действенный механизм ее реализации? Ответ скорее нет, чем да. Более того, данный вопрос выходит далеко за рамки юридического решения. И мораль, и этика, и элементарное чувство долга не должны способствовать использованию служебного положения в личных целях. Это мировой принцип всех государственных и муниципальных служащих, особо чтимый в ряде европейских демократий. И в России это должно стать первейшим принципом. По долгу деятельности муниципальный служащий должен заботиться не о собственном обогащении (равно как об обогащении своих многочисленных родственников и знакомых – предпринимателей), а о благе людей, на службе у которых он находится.

Из этого же пункта статьи вытекает следующий:

4) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

Предпринимательская деятельность, как следует из ст.2 ГК РФ – это есть самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли, и это понятие абсолютно не совместимо с обязанностями муниципального служащего.

Более того, муниципальный служащий обязан сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта. Участие – прямое или косвенное – в предпринимательской деятельности это и есть пример конфликта интересов, когда общественные интересы соприкасаются с частными.

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей;

9) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления муниципального образования с органами местного самоуправления других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

10) принимать участие в забастовках; Муниципальным и государственным служащим, равно как и некоторым другим социально-полезным профессиям и родам занятий (например, авиационному персоналу гражданской авиации, осуществляющему обслуживание (управление) воздушного движения; сотрудникам федеральной фельдъегерской связи;

работникам ядерных установок и пунктов хранения; сотрудникам милиции; военнослужащим; сотрудникам федеральных органов правительственной связи и информации; работникам профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований) нельзя путем забастовок отстаивать свои права. Однако установленные в законодательстве ограничения не означают, что у указанных работников нет возможности защитить свои права в рамках возникшего коллективного спора. Они могут применить другие способы его разрешения. Так, помимо участия в примирительных процедурах, они вправе обратиться в Правительство РФ.<sup>1</sup>

11) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений.

Муниципальный служащий, как и любой гражданин, работник, может быть членом какой-нибудь политической партии, приверженцем религиозного объединения. Будучи на службе, такой человек обладает правами, которые могут быть использованы в качестве преимущества – например, он может получать в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей; посещать в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятия, учреждения и организация независимо от форм собственности и т.п. Поэтому законы о гражданской и муниципальной службах устанавливают соответствующие ограничения. Данному положению соответствуют и нормы, содержащиеся в ФЗ «О выборах депутатов ГД ФС РФ»,<sup>2</sup> а именно п.7 ст.36: «Уполномоченные представители политических партий, избирательных блоков, замещающие государственные или

---

<sup>1</sup>Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. А.М. Куренной, С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов – М.: Юристъ, 2005–С.89.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. №175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации – 2002 – №51– Ст. 4982.

муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения».

В новом законе о выборах депутатов ГД ФС РФ, который вступает в силу с 7 декабря 2006 года<sup>1</sup> содержатся нормы ст.46, налагающие ограничения на муниципальных служащих, баллотирующихся в депутаты Государственной думы. В законе раскрывается, что понимается под «использованием преимуществ должностного или служебного положения», к примеру:

- привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению федеральных списков кандидатов и (или) избранию включенных в них кандидатов;

- использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления для осуществления деятельности, способствующей выдвижению федерального списка кандидатов и (или) избранию включенных в него кандидатов в случае, если иным политическим партиям, выдвинувшим федеральные списки кандидатов, не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;

- использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности

- сбор подписей избирателей, ведение предвыборной агитации лицами, находящимися на государственной или муниципальной служб;

Муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18 мая 2005 г. №51–ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации– 2005 – №21– Ст. 1919.



Муниципальный служащий обязан передавать в доверительное управление и под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

#### 1.4 Принятие на муниципальную службу: порядок заключения, прекращения и изменения трудового договора

Итак, мы выяснили, что невыборные муниципальные служащие поступают на муниципальную службу на основе трудового договора. В законе четко прописано, порядок поступления на муниципальную службу определен и осуществляется только в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде учитывая особенности, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

В разделе III Трудового кодекса РФ определен порядок заключения, изменения и прекращения трудового договора.

В первую очередь следует отметить, что сторонами трудового договора о приеме на работу муниципального служащего являются: наемный работник – муниципальный служащий, а наниматель – муниципальное образование. Работодатель осуществляет свои полномочия нанимателя от имени муниципального образования.

Работодателем может являться глава муниципального образования, либо руководитель органа местного в соответствии со структурой органов местного самоуправления и иных муниципальных органов, определенной в уставе муниципального образования. В качестве примера можно привести как это может звучать в договоре: «Администрация Озерского района Московской области, именуемая в дальнейшем «Администрация», в лице исполняющего обязанности главы Озерского района Иванова Ивана

Ивановича, действующего на основании Устава муниципального образования «Озерский район, с одной стороны, и Николайченко Степан Олегович, именуемый в дальнейшем «муниципальный служащий», с другой стороны, заключили настоящий договор о нижеследующем:...».<sup>1</sup>

Из вышесказанного следует, что трудовой договор с муниципальным служащим – это соглашение между работодателем (муниципальным органом) и муниципальным служащим, по которому муниципальный служащий обязуется исполнять служебные обязанности по муниципальной должности муниципальной службы и подчиняться внутреннему трудовому распорядку, а работодатель, в свою очередь, обязуется выплачивать денежное содержание муниципальному служащему и обеспечить условия, которые предусмотрены законодательством о труде, муниципальной службе и субъектов Российской Федерации и соглашением сторон.

Требования к порядку заключения трудового договора содержатся в главе 11 ТК РФ. Прием на работу осуществляется по принципу подбора кадров по деловым качествам.

Как правило, прием на муниципальную службу осуществляется в форме назначения. Трудовой договор со служащим заключается после издания уполномоченным должностным лицом приказа или распоряжения о назначении на вакантную должность. Следующим этапом является заключение договора на неопределенный срок (без указания срока) либо заключение срочного трудового договора на срок не более пяти лет.

Поступать на муниципальную службу вправе граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста, владеющие государственным языком РФ и соответствующие квалификационным требованиям.

Граждане, поступающие на муниципальную службу, при заключении договора о прохождении муниципальной службы и замещении должности муниципальной службы либо муниципальные служащие при заключении

---

<sup>1</sup> Трудовой договор (контракт) с муниципальным служащим Администрации Московской Области // Распоряжение главы Озерского района МО ОТ 26.06.2002 NO. – 604 – Р.

служебного договора о замещении должности муниципальной службы обязуются исполнять должностные обязанности, соблюдать требования служебного поведения и действующие в органе местного самоуправления правила трудового распорядка.

В договоре предусмотрена ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством. Запрещено требовать от муниципального служащего исполнения должностных обязанностей, не указанных в договоре. Договор должен быть заключен в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами договора. Первый экземпляр договора передается муниципальному служащему, второй хранится в его личном деле в органе местного самоуправления.

Трудовой договор состоит из необходимых факультативных условий. К таким условиям можно отнести соглашение о трудовой функции муниципального служащего, которая обусловлена наименованием должности в штатном расписании. Одним из важных документов, которые закрепляют трудовую функцию муниципального служащего, является должностная инструкция.

Итак, считается, что внутренние документы муниципального образования, должны регулировать как профессиональную деятельность служащих, так и определять нормы поведения. Наравне с внутренними, корпоративными документами коммерческих предприятий, у муниципальных образований должен быть документ, который определяет и устанавливает этические, моральные и социальные основы поведения служащих. Этот документ может служить своеобразной программой деятельности, внутренними правилами, которые не будут противоречить законодательству, но приобретет статус официального для служащих муниципального образования.

Попытка законодателя создать своеобразный кодекс поведения гражданского (и муниципального) служащего (внесен на рассмотрение в

Государственную Думу в 2001 году, отклонен в 2005 году), направленный на установление этически добросовестного поведения служащих оказалась неудачной. В пояснительной записке по законопроекту, «Законодатель и общество упускают важную возможность правового регулирования профилактики недобросовестного служебного поведения, должностных правонарушений и коррупции. Профилактика предопределяет формирование в органах государства, на государственной службе отрицательного отношения к коррупции, и к ненадлежащему поведению служащих. В повседневных служебных отношениях чиновников должны быть осуждены любые действия, которые могли бы привести к коррупции, либо создать возможность ее существования, или даже любое создание ее видимости. Предлагаемый законопроект устанавливает понятие надлежащего, добросовестного служебного поведения, вводит его нормы и устанавливает ответственность за их нарушение. Можно согласиться с причинами, приводимыми в Заключении<sup>1</sup> по этому законопроекту: неоднозначно интерпретируются общепринятые нормы этики, не установлено ни юридических оснований, ни каких-либо механизмов, способствующих принятию обоснованных решений при разграничении надлежащего или ненадлежащего поведения служащих. Большое число положений носит декларативный и неконкретный характер.

Все же общим направляющим документом в поведении и муниципальных, и государственных служащих является Указ Президента «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»<sup>2</sup>, который распространяет свое действие и на муниципальных служащих.

---

<sup>1</sup>Заключение Правового Управления Аппарата ГД ФС РФ от 22.02.2005 №2.2 –1/495 «По проекту Федерального закона №85554–3 «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации»// Российская газета – 2005 – № 2.2 – Ст.122.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства Российской Федерации – 2002 – №33 – Ст. 3196.

Ещё одним необходимым условием трудового договора считается соглашение о месте работы. Поступая на муниципальную службу, муниципальный служащий обращается в определенный муниципальный орган. Его служебная деятельность протекает в структурном подразделении данного органа. Место работы определяется обычно местонахождением муниципального органа как стороны трудового договора.

Необходимым условием является время начала работы. На практике начало работы определено датой, которая указана в приказе о назначении на должность служащего.

Трудовой договор с муниципальным служащим, может заключаться:

- 1) на неопределенный срок;
- 2) на определенный срок не более пяти лет (срочный трудовой договор), если иной срок не установлен Кодексом и иными федеральными законами.

В случае если в трудовом договоре не оговорен срок его действия, то договор можно считать заключенным на неопределенный срок.

Важным условие трудового договора считается оплата труда муниципального служащего. Размер должностного оклада служащего, а также размер и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего определяют нормативные акты органов местного самоуправления основываясь на законы субъекта Российской Федерации.

Отличительной чертой при поступлении на муниципальную службу является такое требование, при котором гражданин, поступающий на муниципальную службу, обязан предоставить в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и об имуществе, которое принадлежит ему на праве собственности, являющиеся объектами налогообложения. Предположительно, такое требование должно явиться одним из действенных механизмов, который сможет стать предотвращения коррупции и злоупотреблений в стране. Незадолго до вступления в действие

рассматриваемого Федерального Закона, действовал и по сей день действующий Указ Президента «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе».<sup>1</sup>

Для граждан, впервые принятых на муниципальную службу, и по конкурсу включительно, и также для муниципальных служащих при переводе на должность другой группы или иного профиля устанавливается испытательный срок от трех до шести месяцев, а для младших должностей - от одного до трех месяцев.

В испытательный срок не засчитывается период, когда муниципальный служащий отсутствовал на службе. Если результат испытания оказывается неудовлетворительным, муниципальный служащий может быть переведен с его согласия на прежнюю либо другую должность, а при его отказе от перевода уволен с муниципальной службы. В том случае если срок испытания истек, а муниципальный служащий продолжает службу, тогда считается, что он выдержал испытание. Порядок и условия испытания устанавливаются нормативными правовыми актами муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.

Документы, которые предъявляет муниципальный служащий при поступлении на муниципальную службу:

- а) личное заявление гражданина;
- б) документ, удостоверяющий личность;
- в) трудовая книжка поступающего;

---

<sup>1</sup>Указ Президента РФ от 15 мая 1997 г. №484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» // Собрание законодательства Российской Федерации –1997 – №20 – Ст. 2239

- г) документ о профессиональном образовании;
- д) справка из органов государственной службы о представлении сведений об имущественном положении;
- е) другие документы, если это предусмотрено федеральным законодательством

## 2 ОСОБЕННОСТИ ТРУДОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

### 2.1 Права и обязанности муниципальных служащих

Федеральным законодательством не установлен отдельный перечень прав и обязанностей муниципальных служащих. Федеральный закон содержит перечень ограничений, которые мы рассмотрели выше, некоторые из которых можно назвать обязанностями муниципального служащего – к примеру, федеральным законом установлено, что муниципальный служащий несет обязанность передавать в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Также можно отметить, что муниципальные служащие, в том числе и граждане поступающие на муниципальную службу, обязаны в соответствии с федеральным законом ежегодно представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, которые являются объектами налогообложения.

Полный перечень прав и обязанностей муниципальных служащих, в соответствии с Федеральным законом о муниципальной службе, должен быть установлен уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации – то есть определение прав и обязанностей муниципального служащего входит в компетенцию органов местного самоуправления.

Следовательно, общие права муниципального служащего определены исходя из конституционных прав гражданина Российской Федерации и



действующего российского законодательства о правах граждан Российской Федерации, в том числе Трудового кодекса РФ.

Можно заметить, что на практике складывается такая ситуация, при которой субъекты РФ принимают основные законы о муниципальной службе персонально для каждого субъекта, в результате получается, то, что права и обязанности служащих установлены органами государственной власти субъектов федерации, а не самими муниципальными образованиями.

Совершенно точно определяет С.В.Михнева тот факт, что, в условиях значительной неопределенности существенной формулировки в части компетенции всех уровней власти в области местного самоуправления такое положение приводит к многочисленным конфликтам между ними по поводу установления прав и обязанностей муниципальных служащих и противоречиям между федеральными, региональными и местными нормативно-правовыми актами. В связи с этим, на практике можно видеть незаконное расширение или ограничение прав муниципального служащего.<sup>1</sup>

Поэтому вполне логично, а наш взгляд, будет определить и закрепить основу правового статуса муниципального служащего – его права и обязанности на уровне федерального законодательства, это позволит избежать не только противоречия нормативных правовых установлений, но и разного рода проблем в практической деятельности муниципальных служащих.

Не смотря на это, органы местного самоуправления субъектов федерации обладают правом дополнять основной список прав муниципальных служащих в местных и внутриорганизационных нормативно-правовых актах в зависимости от социальных, экономических и политических и иных условий в каждом конкретном субъекте и муниципальном образовании. Однако необходимо учитывать существование национальных, региональных,

---

<sup>1</sup>Савелова А.Я VII Межвузовская конференция студентов и молодых ученых г. Волгограда и Волгоградской области, г. Волгоград, 13 – 15 ноября 2002 г. Вып. 2: Права человека: Тез.докл./ ВА МВД России. – Волгоград: ВА МВД России, Волгоград – 2003–С.34.

местных традиций и особенность, развитости институтов государства, гражданского общества, демократии и многие другие факты.

Именно по этому пути и решили пойти законодатели в федеральном законе «О муниципальной службе в РФ», где в ст.13 перечисляются основные права муниципального служащего, а в ст.14 – основные обязанности.

Обозначим перечень прав муниципального служащего:

1) обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

2) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

4) оплату труда и другие выплаты в соответствии с законами, иными нормативными правовыми актами и трудовым договором;

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления;

6) доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

7) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

8) ознакомление с отзывами об его профессиональной трудовой деятельности и другими документами до внесения их в личное дело муниципального служащего, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;

9) защиту сведений о муниципальном служащем;

10) должностной рост на конкурсной основе;

11) профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном федеральными законами и законами автономного округа;

12) членство в профессиональном союзе;

13) рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с настоящим Законом;

14) проведение по его заявлению служебной проверки;

15) защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе;

16) иные права, установленные федеральными законами

Муниципальный служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, законы и иные нормативные правовые акты автономного округа, устав муниципального образования и иные правовые акты органов местного самоуправления и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

5) соблюдать трудовой распорядок органа местного самоуправления;

6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

8) беречь муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера (далее - сведения о доходах, о имуществе и обязательствах имущественного характера);

10) сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;

11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, установленные федеральными законами, настоящим Законом и иными законами автономного округа, уставом муниципального образования, а также соблюдать требования к служебному поведению, установленные федеральными законами, настоящим Законом и иными законами автономного округа, уставом муниципального образования, иными нормативными документами;

12) сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта;

13) соблюдать иные обязанности, установленные федеральными законами.

Муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения.

В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Уставом муниципального образования, а также нормативным правовым актом органов местного самоуправления могут быть предусмотрены иные права муниципального служащего, не противоречащие федеральным законам, законам автономного округа, настоящему Закону

## 2.2 Гарантии для муниципальных служащих

Социальные гарантии для наемных работников регламентируются разделом VII Трудового кодекса РФ. Специальным законодательством предусматриваются специфические гарантии для муниципальных служащих (ст.172 ТК РФ).

Помимо регламентации порядка поступления на муниципальную службу и ее прохождения, прав и обязанностей служащего, в законодательстве субъектов РФ и муниципальных нормативных актах значительное место отводится описанию гарантий муниципальных служащих. Муниципальному служащему гарантируются (ст.15 Закона):

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;

2) денежное содержание и иные выплаты;

3) ежегодный оплачиваемый отпуск;

4) медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Такие гарантии призваны компенсировать некоторые ограничения, связанные со статусом муниципального служащего и обусловлены необходимостью обеспечения интересов местного самоуправления.

В случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные законодательством Российской

Федерации о труде для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращения штата работников (см.ч 1.2 ст.81 ТК РФ). При этом законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего.

Согласно ст.180 ТК РФ, при проведении мероприятий по сокращению численности или штата работников организации работодатель обязан предложить работнику другую имеющуюся работу (вакантную должность).

О предстоящем увольнении в связи с ликвидацией организации (в нашем случае – ликвидации органа местного самоуправления), сокращением численности или штата работников организации работники предупреждаются работодателем персонально и под роспись не менее чем за два месяца до увольнения.

Работодатель с письменного согласия работника имеет право расторгнуть с ним трудовой договор до истечения срока в два месяца, выплатив ему дополнительную компенсацию в размере среднего заработка работника, исчисленного пропорционально времени, оставшемуся до истечения срока предупреждения об увольнении.

При угрозе массовых увольнений работодатель с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации принимает необходимые меры, предусмотренные Трудовым кодексом, иными федеральными законами, коллективным договором, соглашением.

Социальные гарантии для муниципального служащего состоят в следующем:

- 1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;
- 2) денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством автономного округа, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;
- 3) ежегодный оплачиваемый отпуск;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после его выхода на пенсию с должности муниципального служащего, за счет средств бюджета муниципального образования последнего места работы;

5) страхование за счет средств бюджета соответствующего муниципального образования на случай смерти, причинения ущерба здоровью и имуществу в связи с исполнением должностных обязанностей в период прохождения муниципальной службы или после ее прекращения, но наступившей в результате исполнения трудовых обязанностей;

6) переподготовка и повышение квалификации за счет средств бюджета соответствующего муниципального образования с сохранением денежного содержания на период обучения по занимаемой должности;

7) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с осуществлением им своих должностных обязанностей в порядке, установленном федеральными законами и законами автономного округа;

8) пенсионное обеспечение с учетом стажа муниципальной службы, другие виды социального обеспечения, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

9) обязательность получения его согласия на перевод на другую должность муниципальной службы, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством;

10) жилищно-бытовые условия в соответствии с действующим жилищным законодательством;

11) оплата пребывания детей в детских дошкольных учреждениях.

Муниципальному служащему в соответствии с нормативными правовыми актами автономного округа и нормативными правовыми актами Российской Федерации возмещаются расходы и предоставляются иные компенсации в связи с командировками, приемом на муниципальную



службу, переводом на должность муниципальной службы в другой орган местного самоуправления, направлением на муниципальную службу в другую местность, а также возмещаются связанные с этим транспортные расходы и расходы на оплату жилья.

Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципальных служащих в соответствии с законами автономного округа.

### 2.3 Оплата труда и отпуск

Размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего определяются нормативными актами органов местного самоуправления в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

Денежное содержание муниципального служащего (заработная плата), равно как и любого другого наемного работника – это есть вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

Интересно, что в законодательстве о муниципальной службе используется термин «денежное содержание» вместо близкого по смыслу «заработанная плата», содержащегося в ТК РФ, что обусловлено как спецификой труда муниципальных служащих, так и особенностями исчисления самого денежного содержания.

Комментирую ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» Ю.А.Тихомиров отмечает, что минимальный должностной оклад муниципального служащего не может быть ниже минимального должностного оклада государственного служащего соответствующего субъекта Российской Федерации. Максимальный его оклад не может превышать максимальный должностной оклад государственного служащего соответствующего субъекта Российской Федерации.<sup>1</sup> Вопрос этот мы задаем не случайно, ибо во многом размер оклада является стимулом для граждан с соответствующим образованием (юридическим, экономическим, управленческим) в решении дилеммы: поступать или не поступать на муниципальную службу. Ведь не секрет, что сегодня граждане, занимающие муниципальные должности не всегда имеют должное образование. А денежное содержание муниципального служащего является основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности. Заработная плата – один из факторов привлечения на службу обученных людей с высшим образованием. Как констатирует В.Г.Игнатов, практика последних лет показывает, что низкий профессиональный уровень муниципальных служащих, отсутствие у многих из них необходимых знаний и профессиональных навыков и, соответственно, низкая эффективность принимаемых ими управленческих решений, приводят к потере авторитета органов местного самоуправления в глазах населения.<sup>2</sup> Итак, обратимся к ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>3</sup>: согласно п.3 и 4 ст.50 размеры должностных окладов и окладов за классный чин федеральных государственных гражданских служащих устанавливаются

---

<sup>1</sup>Тихомиров Ю.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – М.: Норма, 1996– С. 121.

<sup>2</sup> Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – Ростов н/Д: Феникс, 2005. – С.127.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации – 2004 – №31 – Ст. 3215.

указом Президента Российской Федерации <sup>1</sup> по представлению Правительства Российской Федерации. Размеры должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации устанавливаются в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Следовательно, если не имеется специального закона, устанавливающего размер и способ исчисления денежного содержания муниципальных служащих в субъекте РФ, то минимум и максимум оклада можно определить исходя из минимума и максимума оклада государственного гражданского служащего данного субъекта.

Денежное содержание муниципальных служащих состоит из:

- 1) ежемесячного денежного вознаграждения;
- 2) ежемесячного денежного поощрения;
- 3) ежемесячной процентной надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;
- 4) ежемесячной процентной надбавки за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- 5) ежемесячной надбавки по районному коэффициенту за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- 6) премий за выполнение особо важных и сложных заданий, к юбилейным датам и праздничным дням;
- 7) премии по результатам работы за год; единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи, выплачиваемых за счет средств фонда оплаты труда;
- 9) иных надбавок в соответствии с федеральным законодательством.

Конкретные цифры максимальных окладов всех категорий муниципальных служащих даются в приложениях к данному закону.

---

<sup>1</sup>Указ Президента РФ от 25 июля 2006г. №763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // Сборник законодательства Российской Федерации –2006 – №31 – Ст.3459.

Нормы статьи 17 ФЗ «Об основах муниципальной службы» устанавливают, что муниципальный служащий имеет право на ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней. Это на два дня больше, чем предусматривает Трудовой кодекс РФ для всех наемных работников (см.ст.115 ТК РФ). Для отдельных категорий муниципальных служащих федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться ежегодный оплачиваемый отпуск большей продолжительности.

Сверх ежегодного оплачиваемого отпуска муниципальному служащему за выслугу лет предоставляется в порядке и на условиях, определяемых федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, дополнительный оплачиваемый отпуск (длительность определяется стажем работы на муниципальной должности и группой занимаемой муниципальной должности).

Ежегодный оплачиваемый отпуск и дополнительный оплачиваемый отпуск суммируются и по желанию муниципального служащего могут предоставляться по частям. При этом продолжительность одной части предоставляемого отпуска не может быть менее 14 календарных дней.

Муниципальному служащему может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы на срок не более одного года, если иное не предусмотрено федеральным законом

### 3 ПРОХОЖДЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

#### 3.1 Аттестация как способ установления соответствия муниципального служащего муниципальной должности

Аттестация имеет важнейшее значение в практической деятельности служащих, поскольку является правовым средством расширения демократических начал в кадровой политике и в управлении муниципальной службой, средством обеспечения формирования и реализации целенаправленной и предсказуемой кадровой политики в органах местного самоуправления, и, в конечном счете, в формировании персонала управления (кадрового потенциала) в муниципальных органах.

Аттестация необходима для регулярного определения уровня профессиональной подготовки служащего и степени ее соответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы, а также для присвоения квалификационного разряда. Совершенствование и упорядочение прохождения муниципальной службы невозможно без периодической аттестации служащих.<sup>1</sup>

Разработка правил и порядка проведения аттестации и продвижение по службе представляют собой тесно взаимосвязанные процедуры. Аттестация в узком смысле проводится с целью проверки и оценки профессиональных, деловых и личных качеств служащего, установления его служебно-должностного соответствия предъявляемым требованиям к службе.

Таким образом, можно выделить две основные задачи аттестации:

- установление соответствия служащего занимаемой должности (определение уровня профессиональной подготовки);
- присвоение квалификационного разряда.

---

<sup>1</sup>Соловьев С.Г. Должностное лицо местного самоуправления: вопросы теории и практики // Журнал российского права– 2004 – №8–С.35.

Аттестация в более широком понимании решает следующие основные задачи:

- соблюдение на практике принципов муниципальной службы;
- обеспечение законности в системе функционирования муниципальной службы;
- формирование профессионального кадрового персонала органов местного самоуправления;
- выявление потенциальных возможностей муниципального служащего с целью повышения его по службе;
- применение к муниципальному служащему мер ответственности и стимулирования; повышение дисциплины и ответственности;
- обеспечение реального функционирования механизма продвижения служащих по служебной лестнице;
- поддержание стабильности муниципальной службы;
- стимулирование повышения квалификации и профессионализма служащих;
- предупреждение и борьба с правонарушениями и коррупцией в системе муниципальной службы.

Аттестация муниципального служащего – проводимая в установленном законодательством порядке проверка квалификации, уровня профессиональной подготовки и соответствия служащего замещаемой муниципальной должности муниципальной службы путем периодической оценки его знаний, опыта, навыков, результатов деятельности и способностей к выполнению полномочий по замещаемой должности муниципальной службы, а также с целью решения вопроса о присвоении муниципальным служащим квалификационных разрядов.

Аттестация муниципального служащего призвана способствовать совершенствованию деятельности органов местного самоуправления по подбору, повышению квалификации и расстановке муниципальных служащих. При аттестации оцениваются профессиональные, деловые и

нравственные качества работников, их способность работать с людьми, делаются выводы об их соответствии занимаемой должности.

Аттестации подлежат муниципальные служащие, замещающие в муниципальных органах младшие, старшие, ведущие, главные и высшие муниципальные должности муниципальной службы. При этом аттестация проводится не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года.

Вступивший в силу с 1 июня 2007 года Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» в статье 18 конкретизировал сроки проведения аттестации: аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года.

Целью проведения аттестации является рациональная расстановка кадров и их эффективное использование. Аттестация направлена на улучшение качественного состава персонала. Она имеет целью изыскание резервов роста повышения производительности труда и заинтересованности работника в результатах своего труда и всей организации, наиболее оптимальное использование экономических стимулов и социальных гарантий, а также создание условий для более динамичного и всестороннего развития личности.<sup>1</sup>

Основными задачами аттестации являются:

- определение уровня профессиональной подготовки и служебного соответствия муниципального служащего занимаемой должности;
- решение вопроса о присвоении муниципальному служащему квалификационного разряда.
- выявление перспектив использования потенциальных способностей работника, стимулирование роста его профессионального уровня.
- определение необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки работника.

---

<sup>1</sup>Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – Ростов н/Д: Феникс, 2005 – С.115.

– обеспечение возможности долгосрочного планирования передвижения и подготовки кадров.

– улучшение работы по подбору и расстановке кадров.

– выявление общего кадрового потенциала и оптимальное кадровое обеспечение функциональных задач органов местного самоуправления.

Аттестация базируется на комплексной оценке персонала, определяемой по результатам его деятельности и соответствия деловых и личностных качеств требованиям рабочего места.

Содержание и сущность аттестационной деятельности раскрываются в принципах аттестации. Они вырабатываются аттестационной практикой муниципальных органов. Аттестация муниципальных служащих строится на следующих основных принципах: внепартийность; всеобщность, гласность, периодичность (систематичность) аттестации; объективность и комплексность оценки; коллективность и обоснованность оценки и рекомендаций аттестационной комиссии; обязательность принятия по результатам аттестации организационно-правовых мер ответственности и стимулирования (действенность аттестации).

Внепартийность аттестации означает отсутствие одностороннего политического подхода к оценке исполнения должностных обязанностей муниципального служащего, так как в соответствии с принципом политического нейтралитета во время исполнения служебных функций он обязан руководствоваться не собственными политическими интересами и пристрастиями, а выработанной единой государственной политикой в конкретном вопросе в целях удовлетворения публичного интереса.

Принцип всеобщности аттестации означает, что она проводится во всех муниципальных органах. Аттестации подлежат все лица, занимающие муниципальные должности муниципальной службы.

Принцип гласности заключается в том, что аттестационная процедура осуществляется открыто. Этот принцип характеризуется доступностью всех аттестационных материалов, демократизмом проведения оценки,



открытостью обсуждения профессиональных, личных и нравственных качеств аттестуемого, всех сторон его служебной деятельности. Гласность выражается и в том, что подлежащему аттестации служащему предоставляется право ознакомления с подготовленной на него характеристикой. Он имеет возможность выдвигать свои возражения по существу характеристики и вносить предложения и замечания по улучшению работы конкретного органа местного самоуправления или его подразделения. Результаты аттестации сообщаются открыто сразу же после голосования.

Важным принципом аттестации является коллективность оценки. Суть этого принципа состоит, во-первых, в том, что процесс сбора, анализа, обобщения аттестационной информации, рассмотрения профессиональных, деловых и нравственных качеств и выработка оценки служащих осуществляются группой высококвалифицированных служащих, авторитетных специалистов, т. е. аттестационной комиссией. Во-вторых, коллективность оценки предполагает проведение продуктивного обмена мнениями о сильных и слабых сторонах аттестуемого служащего. Гласность, коллективность оценки и учет общественного мнения при проведении аттестации должны создавать условия для реализации важного требования о преимущественной ориентации служащих органов местного самоуправления не на собственные, а на общественные интересы.

Принцип периодичности (систематичности) аттестации означает, что она проводится постоянно через определенные в нормативных актах промежутки времени. От этого принципа зависит и эффект аттестации как организационно-правового явления в структуре системы работы с персоналом. Принцип периодичности должен обеспечивать надлежащий уровень исполнения служащими должностных обязанностей вне зависимости от внешних факторов, перемен, политических условий.

Аттестация выполняет основное свое предназначение только в том случае, если ее оценка объективна. Особенно велик субъективизм оценок, когда их собираются использовать как удобный повод для сведения счетов с

«неугодными» служащими. Принцип объективности оценки выражается в том, что профессиональные, деловые, личные и нравственные качества служащего рассматриваются с точки зрения их практического проявления, т. е. такими, какими они являются в действительности. Объективность оценки означает, что в процессе аттестации освещаются только реальные факты (успехи, недостатки, ошибки) в деятельности каждого служащего. Главной чертой принципа объективности оценки является беспристрастность, отсутствие всяких предубеждений относительно делового поведения служащего.

Принцип комплексности оценки должен гарантировать всесторонность, принципиальность и объективность оценки служащих. Комплексность оценки означает аттестацию служащих как таковых, т. е. оценку их работы по трем основным направлениям:

- оценка результатов деятельности служащих;
- оценка процесса управленческого труда, исполнения должностных обязанностей;
- оценка личностных качеств служащего.

Принцип обоснованности оценки и рекомендаций аттестационной комиссии является одним из важнейших. Обосновать ту или иную оценку – значит доказать ее целесообразность, истинность и справедливость, убедить в том, что она отражает действительные заслуги, а также имеющиеся недоработки и ошибки служащего.

Степень реализации всех других принципов, а также правовая значимость аттестации определяется принципом действенности аттестации – обязательным принятием по результатам аттестации организационно-правовых мер, присвоением квалификационного разряда, а в необходимых случаях – мер ответственности и стимулирования. Аттестация не обеспечит своего главенствующего положения в системе работы с персоналом, если ее результаты не будут подтверждаться и развиваться стимулирующими мероприятиями.

Гарантированность выполнения рекомендаций аттестационной комиссии – залог достижения всех целей аттестации. Кроме того, одной из целей аттестации является соответствие интересов государства, общества и служащих для обеспечения качественного и эффективного управления. Двигателем механизма аттестации должен стать интерес – материальный, моральный, организационный, политический и т. д.

Порядок и условия проведения аттестации муниципальных служащих устанавливаются нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования, федеральным и региональным законодательством.

Для проведения аттестации осуществляются следующие мероприятия:

- образуется аттестационная комиссия;
- составляются списки муниципальных служащих, подлежащих аттестации;
- утверждается график проведения аттестации;
- подготавливаются необходимые документы для аттестационной комиссии.

Аттестационная комиссия создается правовым актом руководителя соответствующего органа местного самоуправления. Она образуется в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии.

Ю.А. Розенбаум подчеркивал, что формирование независимой и высококвалифицированной аттестационной комиссии является главнейшим условием проведения качественной оценки государственного служащего. Автор отмечал, что для проведения объективной оценки служащего необходимо по меньшей мере соблюдение трех условий:

- независимость комиссии от руководителя государственного органа, в котором работает аттестуемый;
- более высокий уровень профессиональной подготовки и знаний у членов комиссии по сравнению с оцениваемыми лицами;

– применение научных методов оценки профессиональных и личных качества служащего.

Конечно, с этим едва ли следует спорить, но не стоит и переоценивать значение института аттестационных комиссий и самих демократических начал при ее организации. В любом случае аттестацию организует руководитель муниципального органа; следовательно, он и должен создавать аттестационную комиссию. Возникают и другие вопросы: как создавать комиссию; в какой степени осуществлять контроль за деятельностью комиссии; как обеспечить гласность деятельности комиссии и ознакомление всех служащих в органе местного самоуправления с результатами ее работы; как предоставить возможность обжалования результатов проведенной аттестации. Качественное решение этих и других вопросов будет способствовать тому, что аттестация станет действительно важным правовым средством, обеспечивающим качественное функционирование государственной и муниципальной службы.

Председатель аттестационной комиссии:

- созывает заседания аттестационной комиссии;
- председательствует на заседаниях аттестационной комиссии;
- организует работу аттестационной комиссии;
- распределяет обязанности между членами аттестационной комиссии;
- ведет личный прием муниципальных служащих, подлежащих аттестации;
- осуществляет иные полномочия.

Заместитель председателя аттестационной комиссии осуществляет полномочия согласно распределению обязанностей между председателем и заместителем председателя. В случае временного отсутствия (болезни, отпуска, наличия других уважительных причин) председателя аттестационной комиссии его полномочия осуществляет заместитель председателя.

Секретарь аттестационной комиссии осуществляет техническую подготовку проведения аттестации и обеспечение деятельности аттестационной комиссии.

В состав аттестационной комиссии обычно входят представители кадровой юридической службы, психологи, руководители соответствующих структурных подразделений, а также могут быть включены представители соответствующего профсоюзного органа (если он создан). К работе в комиссии могут привлекаться независимые эксперты, и их оценка качества муниципального служащего будет учитываться аттестационной комиссией при принятии решения.

Количественный и персональный состав аттестационной комиссии, сроки и порядок ее работы утверждаются руководителем органа местного самоуправления или его структурного подразделения, наделенного правом назначения или освобождения от должности муниципального служащего. Иногда количественный состав аттестационной комиссии может прямо указываться в нормативных правовых актах.

Изменения в состав аттестационной комиссии вносятся руководителем, утвердившим состав комиссии.

С учетом специфики органа местного самоуправления или его структурных подразделений допускается создание нескольких аттестационных комиссий.

Образованная аттестационная комиссия является постоянно действующей и может быть использована при проведении конкурсов на замещение вакантных муниципальных должностей, проведении квалификационных экзаменов для присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим.

С момента издания распоряжения о предстоящей аттестации членами аттестационных комиссий проводится разъяснительная работа о целях, задачах, порядке и сроках проведения аттестации.

Списки муниципальных служащих, подлежащих аттестации, и графики проведения аттестации составляются и утверждаются в порядке, определяемом правовыми актами органов местного самоуправления.

В списках муниципальных служащих, подлежащих аттестации, содержатся следующие сведения:

- фамилия, имя, отчество муниципального служащего;
- наименование замещаемой муниципальной должности;
- дата поступления на муниципальную службу;
- дата назначения на замещаемую муниципальную должность;
- имеющийся квалификационный разряд, дата его присвоения.

В графике проведения аттестации указываются:

- наименование органа местного самоуправления или его структурного подразделения, в котором работает аттестуемый муниципальный служащий;
- фамилия, имя, отчество и замещаемая муниципальная должность муниципального служащего, подлежащего аттестации;
- дата, время проведения аттестации;
- дата представления необходимых документов в аттестационную комиссию с указанием ответственных за это руководителей соответствующих структурных подразделений;
- место проведения аттестации.

График проведения аттестации утверждается руководителем органа местного самоуправления и доводится до сведения аттестуемых муниципальных служащих обычно не менее чем за месяц до начала аттестации (в большинстве муниципальных образований) или не позднее чем за две недели.

Как правило, в первую очередь аттестуются руководители подразделений учреждения, организации, предприятия, а затем подчиненные им работники. Аттестация членов аттестационной комиссии проводится на общих основаниях.

Руководители учреждений, организаций, предприятий проходят аттестацию в комиссиях, организуемых вышестоящими органами по подчиненности.

Для проведения аттестации на каждого муниципального служащего, подлежащего аттестации, готовятся следующие документы:

- аттестационный лист предыдущей аттестации;
- отзыв (или служебная характеристика).

Отзыв подготавливает и подписывает непосредственный руководитель муниципального служащего. В большинстве муниципальных образований этот срок – за две недели до начала аттестации. Однако может быть установлен и более длительный срок – за 1 месяц до проведения аттестации.

Отзыв должен содержать сведения о профессиональных и деловых качествах муниципального служащего, всестороннюю оценку личности, индивидуальных особенностей служащего, показатели результатов работы за предшествующий период.

Он должен содержать следующие сведения о муниципальном служащем:

- фамилия, имя, отчество;
- замещаемая должность муниципальной службы на момент проведения аттестации и дата назначения на эту должность;
- перечень основных вопросов (документов), в решении (разработке) которых муниципальный служащий принимал участие;
- мотивированная оценка профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности муниципального служащего.

К отзыву прилагаются сведения о выполненных муниципальным служащим поручениях и подготовленных им проектах документов за указанный период, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности муниципального служащего.

При каждой последующей аттестации в аттестационную комиссию представляется также аттестационный лист муниципального служащего с данными предыдущей аттестации. Кадровая служба муниципального органа не менее чем за неделю до начала аттестации должна ознакомить каждого аттестуемого муниципального служащего с представленным отзывом об исполнении им должностных обязанностей. При этом аттестуемый муниципальный служащий вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности за указанный период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом или пояснительную записку на отзыв непосредственного руководителя.

Следует отметить, что в качестве источника информации об исполнении служащим должностных обязанностей может выступать достаточно широкий круг лиц. Например, Положением об аттестации муниципальных служащих городского округа Тольятти (утверждено постановлением мэра городского округа Тольятти от 28.06.2006 № 5416-1/п) предусмотрен следующий порядок. Перед проведением аттестации подготавливается отзыв об исполнении подлежащим аттестации муниципальным служащим должностных обязанностей за аттестационный период. Этот документ заполняет непосредственный руководитель подразделения органа местного самоуправления в котором работает аттестуемый. В целях обеспечения объективности и многосторонности деловой оценки подлежащего аттестации муниципального служащего могут также подготавливаться оценочные листы, которые заполняются всеми участниками процесса деловой оценки: коллегами, непосредственным руководством, подчиненными, сотрудниками смежных подразделений, имеющими рабочие контакты с оцениваемым сотрудником.

В аттестационную комиссию представляется также должностная инструкция муниципального служащего, содержащая основные квалификационные требования, предъявляемые к служащему, и иной



информационный материал о работе закрепленных за сотрудниками отраслевых подразделений и служб. От аттестуемого может также потребоваться представление справки, выполненной в свободной форме, о перспективах развития, улучшении своего участка работы.

Аттестуемый муниципальный служащий должен быть заранее, как правило – не менее чем за неделю до аттестации, ознакомлен под расписку (с указанием даты ознакомления) с представленным на него отзывом о его служебной деятельности. В некоторых случаях срок ознакомления может быть и более продолжительным – за две недели до начала аттестации.

По инициативе непосредственного руководителя муниципального служащего, кадровой службы органа местного самоуправления в аттестационную комиссию могут представляться иные документы, если эти документы не отнесены действующим законодательством к документам ограниченного доступа.

Материалы на аттестуемого предоставляются членам аттестационной комиссии в установленный актами органов местного самоуправления срок. На практике этот срок может составлять от трех дней до двух недель до начала аттестации. При нарушении сроков дата аттестации переносится.

Подготовка проектов приказов, графиков проведения аттестации, списков аттестуемых, аттестационных листов, необходимых документов для аттестационной комиссии возлагается на кадровую службу структурного органа местного самоуправления.

### 3.2 Дисциплинарная ответственность муниципального служащего

Рассмотрим статью 27 Федерального закона « О муниципальной службе в Российской Федерации». В данной статье за совершение дисциплинарного проступка, а именно, неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных

обязанностей, представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям

В случае если муниципальный служащий, допустил дисциплинарный проступок, он может быть временно, но не более чем на один месяц, до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника письменное объяснение. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение работником не предоставлено, то составляется соответствующий акт.

Непредоставление работником объяснения не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под роспись в течение трех рабочих дней со дня его издания, не считая времени отсутствия работника на работе. Если работник отказывается ознакомиться с указанным приказом (распоряжением) под роспись, то составляется соответствующий акт.

Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственную инспекцию труда и (или) органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

### 3.3 Основания для прекращения муниципальной службы

Общие основания прекращения трудового договора содержатся в ст.77 ТК РФ. К ним относятся:

- 1) соглашение сторон (статья 78);
- 2) истечение срока трудового договора (статья 79), за исключением случаев, когда трудовые отношения фактически продолжают и ни одна из сторон не потребовала их прекращения;
- 3) расторжение трудового договора по инициативе работника ;
- 4) расторжение трудового договора по инициативе работодателя (статьи 71 и 81);
- 5) перевод работника по его просьбе или с его согласия на работу к другому работодателю или переход на выборную работу (должность);
- 6) отказ работника от продолжения работы в связи со сменой собственника имущества организации, с изменением подведомственности (подчиненности) организации либо ее реорганизацией (статья 75);
- 7) отказ работника от продолжения работы в связи с изменением определенных сторонами условий трудового договора (ч.4 статьи 74);
- 8) отказ работника от перевода на другую работу, необходимого ему в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке,

установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо отсутствие у работодателя соответствующей работы (ч.3 и 4 статьи 73);

9) отказ работника от перевода на работу в другую местность вместе с работодателем (ч. 1 статьи 72.1);

10) обстоятельства, не зависящие от воли сторон (статья 83);

11) нарушение установленных ТК РФ или иным федеральным законом правил заключения трудового договора, если это нарушение исключает возможность продолжения работы (статья 84).

Трудовой договор может быть прекращен и по другим основаниям, предусмотренным ТК РФ и иными федеральными законами.

Традиционно наиболее проблематичным считается прекращение трудового договора по инициативе работодателя. Принимая во внимание, что изначально работник считается стороной слабой, зависимой от работодателя в вопросах обеспечения жизни своей и своей семьи, то нормы закона устанавливают совершенно определенный перечень оснований, по которым возможно расторжение трудового договора по инициативе работодателя. Законодательство содержит исчерпывающий перечень оснований (ст. 81 ТК РФ) действий администрации, направленных на прекращение трудовой деятельности работника.

Трудовой договор может быть расторгнут работодателем в случаях:

1) ликвидации организации либо прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем;

2) сокращения численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя;

3) несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации;

4) смены собственника имущества организации (в отношении руководителя организации, его заместителей и главного бухгалтера);

5) неоднократного неисполнения работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;

б) однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей:

а) прогула, то есть отсутствия на рабочем месте без уважительных причин в течение всего рабочего дня (смены), независимо от его (ее) продолжительности, а также в случае отсутствия на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня (смены);

б) появления работника на работе (на своем рабочем месте либо на территории организации - работодателя или объекта, где по поручению работодателя работник должен выполнять трудовую функцию) в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

в) разглашения охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой, служебной и иной), ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей, в том числе разглашения персональных данных другого работника;

г) совершения по месту работы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением судьи, органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

д) установленного комиссией по охране труда или уполномоченным по охране труда нарушения работником требований охраны труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий;

7) совершения виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя;

8) совершения работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, несовместимого с продолжением данной работы;

9) принятия необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации;

10) однократного грубого нарушения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями своих трудовых обязанностей;

11) представления работником работодателю подложных документов при заключении трудового договора;

12) утратил силу.

13) предусмотренных трудовым договором с руководителем организации, членами коллегиального исполнительного органа организации;

14) в других случаях, установленных настоящим Кодексом и иными федеральными законами.

Основания могут быть классифицированы по критерию наличия или отсутствия вины работника. Так, большинство оснований (пп.5-11) все-таки связаны с виной работника<sup>1</sup>. Основания пп. 1-4 не связаны с виной работника. Среди них можно выделить те, которые связаны с обстоятельствами производственного характера (сокращение штата, численности), которые связаны с личностными качествами работника (несоответствие выполняемой работе). Авторы другого комментария к Трудовому кодексу<sup>2</sup> считают, что расторжение трудового договора по основаниям, предусмотренным пп. 9 и 13 возможно как при наличии, так и при отсутствии вины работника.

---

<sup>1</sup>Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Под ред. К.Н.Гусова. – М.: ООО «ТК Велби», ООО «Издательство Проспект», 2003 – С. 235.

<sup>2</sup> Коршунов Ю.Н., Коршунова Т.Ю., Кучма М.И., Шеломов Б.А. Комментарий к Трудовому кодексу РФ – М.: Спарк, 2002 – С.567.

То есть, говоря в целом (не принимая во внимание специальные условия ст.81 ТК РФ, расположенные после перечня оснований расторжения договора) с муниципальным служащим договор может быть расторгнут по любому из приведенных оснований. Кроме этих оснований, специальный ФЗ предусматривает дополнительное основание прекращения трудового договора: согласно ст.20.1 помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, увольнение муниципального служащего может быть осуществлено также по инициативе руководителя органа местного самоуправления в случаях:

- достижения предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы (предельный возраст для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы - 60 лет, однако законом допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших 60 лет).

- прекращения гражданства Российской Федерации;

- несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего настоящим Федеральным законом;

- разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну; (эта норма фактически дублирует п.6«в» ст.81 ТК РФ)

- возникновения обстоятельств, предусмотренных п.3 ст. 20 настоящего Федерального закона (то есть таких обстоятельств, когда гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а также находиться на муниципальной службе в случае лишения его вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока).

На практике нередки случаи, когда региональные законы о муниципальной службе устанавливают собственные основания для прекращения трудовой деятельности муниципальных служащих. Согласно п.14 ст.5 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации», законодательство о муниципальной службе находится в рамках полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. Однако важно, чтобы эти нормы не противоречили федеральному законодательству и, главное, Конституции РФ.

Приведем пример из практики. Законодатели Ивановской области приняли закон «О муниципальной службе Ивановской области»<sup>1</sup>, в котором, в частности, содержались дополнительные условия увольнения муниципального служащего: наряду с условиями, которые вполне соответствуют федеральным нормам. Закон содержит подпункт 4 п.3 ст.42, устанавливающий, что увольнение муниципального служащего по инициативе руководителя муниципального органа может быть осуществлено в случаях вступления в законную силу приговора суда о назначении муниципальному служащему наказания в виде лишения свободы (в том числе условного осуждения и отсрочки исполнения приговора), исправительных работ.

Данную норму следует рассматривать в рамках федеральных гарантий трудовых прав в связи с увольнением по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. К таким обстоятельствам пункт 4 статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации относит осуждение работника к наказанию, исключающему продолжение прежней работы, в соответствии с приговором суда, вступившим в законную силу.

Условное же осуждение и отсрочка исполнения приговора относятся к наказаниям, не исключающим продолжение прежней работы.

Подпункт 7 пункта 3 статьи 42 Закона Ивановской области "О муниципальной службе Ивановской области" в качестве основания увольнения муниципального служащего предусматривает также выражение недоверия представительным органом местного самоуправления.

---

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



Представительный орган местного самоуправления является выборным органом, который обладает правом принимать от имени населения решения по вопросам местного значения. Институт выражения недоверия представительным органом местного самоуправления может распространяться - исходя из его конституционной природы - на лиц, получающих право на осуществление соответствующих полномочий от самого представительного органа местного самоуправления.

Кроме того, подпункт 7 пункта 3 статьи 42 Закона Ивановской области "О муниципальной службе Ивановской области" не предусматривает конкретных оснований и механизма реализации содержащейся в нем нормы. Такая неопределенность порождает возможность ее произвольного толкования и применения, чем нарушаются статьи 19 (части 1 и 2), 37 (часть 1), 55 (часть 3) и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации. Данная норма Закона Ивановской области была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 37 (часть 1), 55 (часть 3) и 76 (часть 5) - в части, устанавливающей возможность увольнения муниципального служащего в случае выражения недоверия представительным органом местного самоуправления<sup>1</sup>.

Термин «выражение недоверия» применим лишь к избранным представителям власти; к муниципальным служащим, работающим на основании трудового договора институт «выражение недоверия» не применяется.

Другой пример – Закон Брянской области. Решением Брянского областного суда от 11.07.2006 г. удовлетворены требования прокуратуры Брянской области о признании противоречащими федеральному

---

<sup>1</sup>Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 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» // Собрание законодательства Российской Федерации – 2003 – №52 – Ст. 511.

законодательству отдельных норм Закона Брянской области «О муниципальной службе в Брянской области».

В результате применения указанных норм в Брянской области сложилась незаконная практика заключения с муниципальными служащими срочных трудовых договоров на срок полномочий глав местных администраций, назначенных по результатам конкурса, а также на срок полномочий представительных и иных органов местного самоуправления. В то же время Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» допускает возможность заключения срочных трудовых договоров только на срок полномочий выборного должностного лица и только с гражданами, непосредственно обеспечивающими исполнение полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность.

То есть с муниципальными служащими, не занимающимися непосредственно обеспечением исполнения полномочий выборного должностного лица заключение трудового договора только на срок полномочий этого выборного лица – противоречит федеральному законодательству.

Таким образом, субъекты РФ, которым предоставлено самостоятельно регулировать муниципальную службу, не могут вносить дополнительных норм в порядок заключения, изменения и расторжения трудового договора муниципального служащего, противоречащие трудовому законодательству РФ

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подведем итог проделанному исследованию, согласно Конституции РФ местное самоуправление самостоятельно, поэтому муниципальная служба не входит в состав государственной службы.

Деятельность муниципальных служащих регулируется законодательством о труде, а также специальными законами о муниципальной службе субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В целом, современное российское законодательство трактует муниципальную службу с позиции деятельностного подхода, определяя муниципальную службу как профессиональную деятельность.

Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Статус нахождения на муниципальной службе требует от гражданина подчинения определенным ограничениям, несоблюдение которых в некоторых случаях является основанием для расторжения трудового договора с гражданином. Среди основных ограничений назовем: запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей; использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений и др.

Также нельзя не отметить запрет быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации – все это связано с тем, что, повторим, муниципальный служащий не является государственным, и его деятельность не может быть связана с теми или иными властными государственными полномочиями.

Муниципальная служба основывается на положениях Трудового кодекса РФ, а не на принципах государственной гражданской службы, хотя, по сути, статус муниципального служащего гораздо более близок статусу государственного гражданского служащего, чем к статусу обычного работника, нанятого по трудовому договору. Однако, такой подход лежит в основе действующего закона, и практика доказала его целесообразность и удобство применения. Иначе пришлось бы многочисленные нормы Трудового кодекса, которые возможно напрямую использовать в отношении муниципальных служащих, переносить в закон о муниципальной службе. В нем должна быть отражена только та специфика, которая обусловлена характером деятельности сотрудников, работающих в органах местного самоуправления.

Таким образом, основой регулирования труда муниципальных служащих является федеральное трудовое законодательство, федеральное законодательство о муниципальной службе, законодательство о муниципальной службе субъектов страны и непосредственно муниципальных образований.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

## 1 Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета – 1993. – 25 декабря.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001г. N 197 – ФЗ // Российская газета – 2001 – 31 декабря.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N131– ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации.–2003. –N40.– Ст. 3822.
4. Федеральный закон от 8 января 1998 г. N 8–ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации.– 1998.– N2 – Ст. 224.
5. Федеральный закон от 27 июля 2004г. N79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации.– 2004. –N31.– Ст. 3215.
6. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N67–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации.– 2002 . – N24 – Ст. 2253.
7. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. N51– ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации.– 2005. –N21– Ст. 1919.
8. Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. N175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации.–2002 . –N51 – Ст. 4982.
9. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N126–ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997.–N39.– Ст. 4464.

10. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации.– 1996 . –N 49.–Ст. 5497.
11. Федеральный закон от 30.06.2006 N90-ФЗ "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006.–N27.– Ст.– 2878.
12. Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. N885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства Российской Федерации.– 2002. –N33.– Ст. 3196.
13. Указ Президента РФ от 15 мая 1997 г. N484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» // Собрание законодательства Российской Федерации.– 1997 . –N20.– Ст. 2239.
14. Указ Президента РФ от 25 июля 2006г. N763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // Собрание законодательства Российской Федерации.– 2006 . –N31.– Ст.3459.
15. Закон Ивановской области от 13 мая 1999г. N15-ОЗ «О муниципальной службе Ивановской области» // [www. Garant.ru](http://www.Garant.ru)

## 2 Постановления высших судебных инстанций и материалы юридической практики

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. N19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в

- связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // Собрание законодательства Российской Федерации – 2003. – 29 декабря.
17. Определение Конституционного Суда РФ от 10 апреля 1997 г. N 60-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Забродина Петра Ивановича»// Официальный сайт Конституционного Суда РФ [www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru);
18. Определение Конституционного Суда РФ от 14 января 1999г.N23-О «По запросу Брянской областной Думы о проверке конституционности пункта 2 статьи 22 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.–1999. – №2.

### 3 Литература

19. Габричидзе Б.Н. Чернявский А.Г. Служебное право / Б.Н Габричидзе А.Г Черняковский – М.:Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2003– 546 с.
20. Гувев А.Н. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / А.Н Гувев – Москва: Издательский Дом ИНФРА - М, 2000 – 234 с.
21. Заключение Правового Управления Аппарата ГД ФС РФ от 22.02.2005 №2.2-1/495 «По проекту Федерального закона №85554–3 «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации»// Российская газета – 2005 –195 с.
22. Иванов В.П. Реформирование государственной службы: вопросы и перспективы / В.П Иванов // Журнал российского права, 2003 – №5– С. 160-165.
23. Интернет-интервью Председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам местного самоуправления Мокрого Владимира Семеновича / Компания Гарант от 26.10.2006 Электронная версия <http://www.garant.ru/nav.php?pid=2044&ssid=366>

24. Игнатов В.Г. Рудой В.В. Местное самоуправление / В.Г Игнатов В.В Рудой – Ростов н/Д: Феникс, 2005– 167 с.
25. Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное / А.В. Козбаненко // Конституционное и муниципальное право – 2003– № 9 – С. 234-236.
26. Кокотов А.Н. Саломаткин А.С. Муниципальное право России / А.Н. Кокотов А.С. Саломаткин – М.: Юристъ, 2005– 512 с.
27. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / А.М. Куренной С.П. Маврин Е.Б. Хохлов – М.: Юристъ, 2005 – 324 с.
28. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / К.Н. Гусова - М.: Велби, Проспект, 2003 – 198 с.
29. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / В.И. Шкатулла. – М.: «Экзамен», 2006– 164 с.
30. Жуков А.С. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» / А.С. Жуков– М.: Юристъ , 2005 – 213 с.
31. Коршунов Ю.Н. Коршунова Т.Ю. Кучма М.И. Шеломов Б.А. Комментарий к Трудовому Кодексу РФ / Ю.Н. Коршунов Т.Ю. Коршунова М. И. Кучма Б.А. Шеломов.– М.: Спарк, 2002 – 238 с.
32. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России / Л.В. Лазарев - ОАО «Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2003 – 97 с.
33. Липинский Д.А. О некоторых проблемах системы юридической ответственности / Д.А. Липинский// Право и политика – 2004 – №12– С. 212-213.
34. Муниципальная служба: Справочное пособие / А.М Володин А.А. Немчинов – М.; Дело и Сервис, 2002– 384 с.



35. Муниципальное городское право: Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах / В.В. Таболин А.В. Корнев – М.; Формула права, 2000– 304 с.
36. Соловьев С.Г. Должностное лицо местного самоуправления: вопросы теории и практики / С.Г. Соловьев // Журнал российского права– 2004 - №8 – С. 127-130.
37. Старилов Ю.Н. Служебное право / Ю.Н. Старилов–М.: БЕК, 1996– 152 с.
38. Старилов Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? / Ю.Н. Старилов //Журнал российского права– 2004. – №9 – С. 232-234.
39. Тихомиров Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Ю.А. Тихомиров// – М.: «Норма», 1996 – 177 с.
40. Трудовой договор (контракт) с муниципальным служащим Администрации Московской Области // Распоряжение главы Озерского района МО ОТ 26.06.2002 NO. 604-Р
41. Уткин Э.А. Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление / Э.А. Уткин А.Ф. Денисов – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2001– 436 с.
42. Шайхатдинов В.Ш. Трудовой кодекс Российской Федерации и вопросы регулирования труда государственных и муниципальных служащих/ В.Ш. Шайхатдинов // Чиновникъ – 2002– С.198-199.
43. Экспертное заключение на проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Подготовлено Фондом развития парламентаризма в России. // <http://www.legislature.ru/monitor/mestnsamoupravl/ekspfund.html>