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

ДОПУСТИТЬ
К ЗАЩИТЕ
Зав.кафедрой ТСПиП
к.ю.н., доцент
_____ Г.Х. Шафикова
« 21 » мая 2018 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПРИМЕНЕНИЯ ТРУДА НА МУНИЦИПАЛЬНЕОЙ СЛУЖБЕ
ЮУрГУ – 40.03.01.–2018.–1335.–1839.–Ю-579

Научный руководитель
выпускной
квалификационной работы
к.ю.н., доцент
_____ Сагандыков М.С.,
« 21 » мая 2018 г.

Автор выпускной
квалификационной работы
студент группы
Ю–579
_____Лебедева Ю.А.
« 21 » мая 2018 г.

Нормоконтролер
Доцент кафедры
_____ Филиппова Э.М.
« 21 » мая 2018 г.

Челябинск 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ ……..….. 7
ГЛАВА 1 ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ……... 11
1.1 Понятие и признаки муниципальной службы и муниципального служащего …….……... 11
1.2 Характерные отличия муниципального и государственного гражданского служащего ……..…. 19
ГЛАВА 2 ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО……. 28
2.1. Права, гарантии, обязанности, ограничения и запреты как элементы правового статуса муниципального служащего, характеристика муниципального служащего как публичного лица 28
2.2 Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождение и прекращение, аттестация муниципальных служащих …… 43
ГЛАВА 3 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО ... 52
3.1 Дисциплинарная и административная ответственность муниципального служащего……... 52
3.2 Уголовная ответственность муниципального служащего …… 62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ ……... 73
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ……... 80
ПРИЛОЖЕНИЯ …….. 90

ВВЕДЕНИЕ

Конституция Российской Федерации[1], принятая 12 декабря 1993 года всенародным голосованием на референдуме, положила начало глобальной экономической и административной реформе в России – наша страна приняла иной путь развития, нежели предлагалось планово–экономической теорией. Страна выбрала путь развития во всех сферах, в том числе в сфере государственного устройства.

С принятием КРФ были введены понятия территориальных единиц – субъектов РФ и муниципальных образований (ч. 1 ст. 6, глава 3 КРФ).

Статьями 11 и 12 КРФ были установлены положения о делении власти в России на государственную, осуществляемую Президентом РФ, Правительством РФ, Федеральным Собранием РФ, судами РФ, органами государственной власти субъектов РФ, и муниципальную, составляемую органами местного самоуправления муниципальных образований. Более подробному устройству органов местного самоуправления посвящена глава 8 КРФ – Местное самоуправление.

Статьей 12 КРФ местное самоуправление было признано как самостоятельная ветвь государственного управления с самостоятельностью в пределах своих полномочий и отдельными органами местного самоуправления исполнительной и представительной ветвей власти.

Для реализации указанного конституционного принципа был издан Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2] (далее – закон об общих принципах местного самоуправления), согласно которому в России

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

[2] Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 18.04.2018) // Российская газета. – 2003. – – 8 октября.

предусмотрена муниципальная служба, как отдельный вид трудовой деятельности и объект правового регулирования.

Позднее был издан Федеральный закон РФ от 2 марта 2007 года № 25–ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[1] (далее – закон о муниципальной службе), которым установлены требования к должностям муниципальной службы, разграничение правового статуса, условия и порядок прохождения муниципальной службы.

Учитывая количество изменений в действующее законодательство РФ по результатам административной реформы, можно сделать вывод о важности такого явления, как муниципальная служба.

Данный вывод подтверждают тезисы Послания Президента РФ В.В. Путина к Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 года[2]: «…мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни.

Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объём ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, не сбалансированы. Следовательно, постоянно возникают конфликты с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы.

Районный уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы. Кроме того, местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой.

---

[1] Федеральный закон РФ от 02.03.2007 № 25–ФЗ (в ред. от 18.04.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – 3 марта.

[2] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. – 2013. – 16 апреля.

В этой связи обращаюсь к Всероссийскому совету местного самоуправления, Конгрессу муниципальных образований, к губернаторам, членам Федерального Собрания, Правительству РФ – давайте посмотрим на эти проблемы еще раз со всех сторон, чтобы наконец привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени…».

Данные слова Президента РФ, в основном, раскрывают и актуальность настоящего исследования – административная реформа в России еще не завершена, вносятся новые изменения в законодательство, реформируется сам институт муниципальной службы, претерпевают изменения процедуры назначения на должности муниципальной службы – все указанное есть свидетельство серьезного подхода законодателя к достижению основных показателей развития управления российского общества.

В связи с этим объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, складывающиеся при поступлении, прохождении и прекращении муниципальной службы в органах местного самоуправления РФ.

Предметом выпускной квалификационной работы является действующее законодательство, содержащее нормы права в сфере муниципальной службы в РФ, а также научные работы ведущих теоретиков муниципального и трудового права.

Целью настоящей работы обозначим:

– выяснение правового статуса и правовых основ муниципальной службы;

– изучение проблемных вопросов, возникающих при прохождении муниципальной службы;

– подготовка предложений по внесению изменений в действующее законодательство РФ в части регулирования муниципальной службы.

Для достижения указанных целей поставим ряд следующих задач:

– проанализировать действующее законодательство РФ в сфере муниципального управления, муниципальной службы, муниципального права, трудовое законодательство, применимое к объекту исследования;

– провести мониторинг эффективности правового регулирования в сфере муниципальной службы, в сфере правотворческой деятельности муниципальных служащих, в сфере пресечения коррупционного поведения, в сфере защиты прав муниципальных служащих и т.д.;

– изучить существующую судебную и правоприменительную практику в сфере муниципальной службы;

– подготовить выводы и предложения по внесению изменений в законодательство РФ о муниципальной службе.

Теоретическую основу настоящего исследования составляют научные труды авторства Джагаряна А.А., Широкова А.Н., Юрковой С.Н., Бондаря Н.С., Шугриной Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М., Захарова И.В., Василенко И.А., Алексеева И.А. и др.

В качестве практических материалов к выпускной квалификационной работе использованы материалы правоприменительной и судебной практики Чебаркульского городского суда, Верхнеуральского районного суда Челябинской области, Челябинского областного суда, Центрального районного суда г. Челябинска, администраций Чебаркульского городского округа, Чесменского и Верхнеуральского муниципальных районов, полученных в ходе преддипломной практики, в результате личного участия в судебных заседаниях, а также соответствующие материалы Пленумов Верховного Суда РФ, актуальные на дату написания настоящей работы.

При написании настоящей выпускной квалификационной работы использованы следующие методы познания: сравнительного анализа, систематизации, дедукции и индукции, формально–правовой и метод синтеза.

1 ГЛАВА ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Понятие и признаки муниципальной службы и муниципального служащего

С переходом России к принципиально новым моделям развития экономики (рыночный подход взамен планового) изменилась сама жизнь государства – многое из того, что раньше казалось признаками буржуазии или капитализма в негативном варианте, было пересмотрено и признано подходящим в качестве примера для развития. Таким образом в правовом словаре появились понятия, содержащие прямое указание на правовой институт – муниципальная собственность, муниципальное управление, муниципальная служба и т.д.

Учитывая, что КРФ 1993 года закрепила самостоятельность муниципальной власти, ее отделенность от государственных органов и специальную компетенцию по решению вопросов местного значения, а сам термин широко используется в обиходе, в том числе при обращении с каким–либо вопросом к чиновникам различного уровня, следует подробно остановиться на явлении, связанном с муниципальной властью и дать необходимые определения.

Само слово муниципальный является однокоренным к латинскому слову municipium – городской, территориальный, принадлежащий стране[1]. Такое родство предопределяет существенную характерную особенность правоотношений, именуемых муниципальными – все подобные отношения имеют специфический предмет, относящийся к местному самоуправлению.

Данное понятие возникло еще в Древнем Риме, использовалось в правовой культуре западных стран в XVII – XVIII веках. В России данное правовое явление появилось с развитием рыночных отношений в 90–х годах XX века.

В современной России смысл местного самоуправления и муниципальной власти даны в законе об общих принципах местного самоуправления:

[1] Словарь иностранных слов: Актуальная лексика. Толкования. Этимология / Н. Н. Андреева и др.; спец. науч. ред. А. В. Боброва. – М.: Цитадель, 1997. – С. 202.

– согласно ч. 2 ст. 1 – местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти для самостоятельного с учетом интересов всего населения решения вопросов местного значения, предусмотренных действующим законодательством;

– согласно ч. 2 ст. 2 указанные словосочетания используются применительно к органам местного самоуправления, объектам, находящимся в собственности муниципалитета, а также к случаям осуществления местного самоуправления.

Также в ст. 2 содержится ряд определений, необходимых для достижения целей настоящей работы:

– органы местного самоуправления (ОМСУ) – органы с собственной компетенцией по решению вопросов местного значения, которые имеют строго оговоренный в законе способ своего создания (избрание населением, образование представительным органом);

– депутат – член представительного ОМСУ;

– должностное лицо местного самоуправления – лицо, специально выбранное и заключившее договор или контракт для осуществления исполнительно–распорядительных и финансово–хозяйственных функций в муниципальном образовании и ОМСУ;

– выборное должностное лицо местного самоуправления – такое должностное лицо местного самоуправления, которое было избрано в результате муниципальных выборов и наделено собственной компетенцией по решению вопросов местного значения.

Если мы обратимся к закону о муниципальной службе, то найдем определение муниципальной службы, как профессиональной деятельности граждан, осуществляемой на постоянной основе в результате заключения трудового контракта на должностях муниципальной службы[1].

[1] Федеральный закон РФ от 02.03.2007 № 25–ФЗ (в ред. от 18.04.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – 3 марта.

Данное определение не содержит более конкретного описания, что создает ощутимые трудности в правоприменительной практике – так, например, в настоящей работе будут рассмотрены реально существующие примеры из судебной практики, когда трудности конкретизации муниципальной службы и должностей муниципальной службы существенно влияли на вынесение решения.

Также не содержит конкретных категорий отнесения и ч. 1 ст. 6 указанного закона[1], где дано определение должности муниципальной службы как должности в органе МСУ, образованном согласно уставу муниципального образования, с кругом предусмотренных обязанностей по обеспечению исполнения полномочий ОМСУ.

Муниципальный служащий является отдельным предметом правового регулирования ввиду специфики своей деятельности – определение муниципальной службы в теории предполагает относительную свободу действий при решении вопросов местного значения, однако, без четкой регламентации данное невозможно.

В трудах ведущих ученых содержатся выводы о правовой природе муниципальной службы, которые сводятся, в основном, к констатации необходимости разделения с одновременно тесным взаимодействием (сроднением) государственной и муниципальной службы.

Имеются различные подходы к определению рассматриваемых понятий:

– в дореволюционной России Н. И. Лазаревский писал: «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данною местностью и ее населением…[2]»;

---

1 Федеральный закон РФ от 02.03.2007 № 25–ФЗ (в ред. от 18.04.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – 3 марта.

2 Лазаревский Н. И. Самоуправление. / Мелкая земская единица: сб. статей – СПб. – 1903. – С. 45.

– немецкий ученый Г. Еллинек, трудившийся в то же время, что и Н. И. Лазаревский, дал определение самоуправлению, как государственному управлению посредством лиц, хоть и не являющихся профессиональными должностными лицами, но действующих в интересе своей территории[1];

– существует т.н. «хозяйственная теория самоуправления» (И. Редлих, П. Ашлей), базисом которой является «общинная власть», базирующаяся на принципах отличия общинных дел от государственных, автономной правоспособности и представления должностными лицами не государства, а именно общины;

– принципом юридической теории самоуправления рассматривается восприятие МСУ в качестве юридического лица без учета социальной составляющей. Данная теория логически выстроена строго, имеет своих последователей, однако, ряд критических замечаний про социальные аспекты не позволяет принять данную теорию за основополагающую;

– также в дореволюционной теории России существовала политическая теория самоуправления, сущность которой заключалась в борьбе общественно–коммунального с правительственно–бюрократическим (правительство) с целью достижения наилучшего результата для местного населения (единое целое). Однако, антагонистические цели данной теории неспособны выстроить эффективную систему взаимоотношений государства и самоуправления.

Разность подходов особенно демонстрирует неоднозначность правового определения муниципальной службы и муниципального самоуправления.

В результате анализа перечисленных теорий самоуправления приходим к выводу о логичности признаков самоуправления, которые определил российский профессор Л. А. Велихов[2]:

– территориально–ограниченный, выборный принцип организации;

– разграничение сфер компетенции;

---

[1] Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. – М.: Наука, 1996. – С. 480.
[2] Там же. – С. 511.

– различие в характере власти – местное самоуправление – это «власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью…»;

– наличие самостоятельных источников формирования бюджета муниципального образования.

Конституция РФ также не дает четкого определения муниципальному самоуправлению и службе, что порождает множественность точек зрения и правовых подходов. Ратификация Россией Европейской Хартии местного самоуправления в 1998 году позволила более четче определить суть самоуправления, однако, вопрос о дефиниции до сих пор актуален[1].

Следует заметить, что Европейская Хартия МСУ содержит:

– в ст. 3 более полное определение самоуправления – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения[2];

– а в ч. 2 ст. 6 дается определение должностных лиц ОМСУ как персонала, которому гарантируются дифференцированный подход при подборе кадров с учетом достоинств и уровня компетенции.

В связи с множественностью подходов к определению самоуправления для четкого обозначения понятия необходимо рассмотреть ряд других характерных моментов – признаки, субъекты и объекты муниципально–правовых отношений, их функции и задачи.

Из приведенных точек зрения на теорию субъектов муниципального права следует, что основной задачей муниципального служащего является достижение посредством своего труда благополучия населения. Это провозглашается Конституцией РФ и уже указанными законами.

---

[1] Федеральный закон РФ от 11.04.1998 № 55–ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Российская газета. – 1998. – 15 апреля.

[2] Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

Однако, следует добавить, что имеются и другие задачи муниципальной службы:

– обеспечение прав и свобод человека в пределах муниципального образования;

– подготовка, принятие, исполнение и контроль решений в пределах полномочий ОМСУ;

– защита прав и законных интересов муниципального образования.

Согласно ст. 4 закона о муниципальной службе основными принципами муниципальной службы являются:

– приоритет прав и свобод человека и гражданина при несении службы;

– равный доступ граждан к муниципальной службе и равные условия ее прохождения без дискриминации, единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

– профессионализм и компетентность муниципальных служащих, доступность информации о деятельности муниципальных служащих;

– правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

– ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

– взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

– внепартийность муниципальной службы[1].

Также муниципальные служащие имеют право законодательной инициативы в установленных пределах – в пределах своих полномочий и компетенции муниципальные служащие могут издавать общеобязательные для исполнения нормативно–правовые акты.

Исполнение указанных задач требует независимости муниципальных служащих, следовательно, законодателем предусмотрены положения об особом порядке оплаты труда муниципального служащего – оплата производится из

[1] Федеральный закон РФ от 02.03.2007 № 25–ФЗ (в ред. от 18.04.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – 3 марта.

средств местного бюджета, формируемого за счет собственных источников территории (ст. 10 закона о муниципальной службе), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта РФ, при этом ОМСУ самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих.

Описанные выше особенности муниципальной службы раскрывают основные признаки муниципальной службы:

– муниципальная служба – особый вид служебных профессиональных отношений, складывающихся в органах публичной власти – ОМСУ муниципального образования;

– в результате муниципальной службы осуществляется исполнение полномочий и компетенции ОМСУ по решению вопросов местного значения в качестве основной работы на профессиональной основе, что является основой устойчивости муниципальной службы;

– муниципальная служба подразумевает занятие должности на постоянной основе путем заключения трудового (служебного) контракта, а не в результате выборных процедур;

– муниципальные служащие получают денежное содержание, определенное местным нормативно–правовым актом, из средств местного бюджета, наполняемого собственными источниками местного бюджета;

– муниципальные служащие – это лица, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления, реестр которых утвержден местным нормативно–правовым актом.

Последний названный признак указывает, где в системе муниципального права расположены нормы о признании должностей муниципальными – ст. 7[1] закона о муниципальной службе определяет реестр должностей муниципальной службы как перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по всем видам органов местного самоуправления, по

[1]Федеральный закон РФ от 02.03.2007 № 25–ФЗ (в ред. от 18.04.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – 3 марта.

групповой принадлежности и функциональным признакам должностей, утвержденный прежде всего местным представительным ОМСУ с учетом правовой позиции субъекта РФ.

В правоприменительной практике именно реестр муниципальных должностей зачастую является единственным документом, который дает представление о служебном положении лица в системе ОМСУ[1].

Указанная характеристика реестра муниципальных должностей, как основополагающего документа для определения относимости должности к муниципальной, налагает на ОМСУ обязанность по регулярной проверке его положений на предмет соответствия законодательству РФ.

Органы прокуратуры регулярно проводят проверку устава муниципального образования и муниципальных НПА в части приведения в соответствие с действующим законодательством РФ названий должностей, отнесения их к той или иной группе, а также взаимное соответствие реестра и служебных контрактов муниципальных служащих и другое.

Таким образом, можно сделать вывод об обязательности правового регулирования муниципальной службы на местном уровне путем внесения соответствующих норм в устав муниципального образования и муниципальные НПА.

Учитывая указанное, возможны к предложению следующие дефиниции:

– муниципального самоуправления, как социально–правового института общественных отношений, складывающихся на определенной территории, осуществляемых посредством муниципальной службы за счет собственных и привлеченных средств, направленных на реализацию интересов населения и самого муниципального образования при решении вопросов местного значения, предусмотренных местными нормативно–правовыми актами и действующим законодательством РФ;

[1]Васильев В. И. Муниципальное право России: Учебник, 2 изд. перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2012. – С. 424.

– муниципальной службы, как предусмотренной законом трудовой деятельности по прохождению службы, направленной на исполнение законодательства для достижения интересов населения и муниципального образования с учетом исторических особенностей территории, а также на обеспечение устойчивого социально–экономического развития территории.

1.2 Характерные отличия муниципального и государственного гражданского служащего

Конституцией РФ предусмотрена государственная и муниципальная служба, направленная на благо интересов всего государства и местное самоуправление, как элемент отправления источником власти в России – народом своей воли на конкретной территории.

Для реализации указанного были в период с 1993 по 2007 год созданы системы государственной и муниципальной службы.

В XVIII веке все характерные особенности придворной службы были предусмотрены в «Табели[1] о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был», утвержденной 24 января (4 февраля) 1722 года Петром I. Согласно этому документу приводилось соответствие должностей гражданской и военной служб для определения статуса человека в обществе.

В настоящий момент роль указанного документа выполняет целый ряд федеральных законов, регулирующих государственную и муниципальную службу.

---

[1]Петр I. Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был // Полное собрание законов Российской империи, с 1649 года. Т.VI. (1720 – 1722) – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. – № 3890. – С. 486–493.

Согласно ст. 1 Федерального закона РФ от 23 мая 2003 года № 58–ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации»[1] (далее – закон о системе государственной службы) государственная служба Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

– Российской Федерации;

– федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

– субъектов РФ;

– органов государственной власти субъектов РФ;

– иных государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих должности, устанавливаемых КРФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

– лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 года № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[2] (далее – закон о государственной гражданской службе) конкретизировал понятие государственной должности РФ и субъектов РФ, как должности, которые были установлены КРФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов соответствующего уровня.

Также указанный закон указал на второго субъекта правоотношений гражданской службы – представителя нанимателя – руководителя государственного органа (замещающего лица, представителя нанимателя) от имени государственного органа. Представитель нанимателя является стороной

---

[1]Федеральный закон от 27.05.2003 № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 23.05.2016) // Российская газета. – 2003. – 31 мая.

[2]Федеральный закон от 27.07.2004 № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2017) // Российская газета. – 2004. – 31 июля.

работодателя при заключении трудового контракта – служебного контракта при поступлении на государственную службу.

Муниципальная служба в Российской Федерации определена законодателем как профессиональная деятельность граждан на должностях муниципальной службы в результате заключения трудового (служебного) контракта. При этом нанимателем для муниципального служащего выступает муниципальное образование – городской округ, муниципальный район, поселение и т.д., а представителем нанимателя может выступать глава муниципального образования или руководитель ОМСУ, либо иное лицо по специальному полномочию.

Схожие по звучанию определения понятия муниципальной и государственной службы имеют различную реализацию на практике.

Существенным отличием является сам субъектный состав участников рассматриваемых правоотношений со стороны нанимателя – в одном случае это государство в лице органов власти, с другой – муниципалитет, обладающий провозглашаемой свободой в принятии решений, в правоспособности.

Объекты данных правоотношений отличаются – государственная служба имеет целью организацию жизнедеятельности граждан государства в соответствии с принятыми законами на всей территории РФ, муниципальная служба имеет такую же цель, но в пределах муниципального образования, ограниченного территорией и административными границами.

Правовое регулирование этих двух понятий также различно – оба понятия имеют отдельные посвященные им федеральные законы, регулирующие разные предметы – исполнение полномочий органов государственной власти, и обеспечение полномочий ОМСУ.

Также отличны компетенции по правовому регулированию:

– регулирование и организация федеральной государственной службы относится к компетенции РФ;

– регулирование и организация государственной гражданской службы субъектов РФ – совместная компетенция РФ и субъектов РФ;

– правовое регулирование муниципальной службы осуществляется на местном уровне с учетом правовой позиции субъекта РФ.

Различия в предмете общественных правоотношений тоже влечет различие в определениях служащих:

– государственный служащий осуществляет свою деятельность в государственном органе власти и получает денежное содержание из средств федерального бюджета (ст. 10 Закона о системе государственной службы)[1];

– муниципальный служащий осуществляет свою деятельность в ОМСУ и получает денежное содержание из средств местного бюджета.

Существенными отличиями государственной службы от муниципальной также являются требования, предъявляемые к кандидатам на должности и порядок назначения на должность.

Так, например, для назначения на должность государственной службы необходимо соответствие кандидата следующим требованиям (ст. 12 закона о государственной гражданской службе)[2]:

– квалификационным требованиям, установленным федеральным законодательством к категориям профессионального образования и знаний, компетенций и навыков работы, стажу гражданской службы или работы по специальности, самой специальности;

– наличие определенного уровня профессионального образования позволяет кандидату претендовать на определенные должности, отнесенные к различным группам – «руководители», главные, ведущие, старшие и т.д. группы должностей;

– иным требованиям, обозначенным государственным органом для кандидатов на должность государственной службы, которые установлены в соответствии со справочником квалификационных требований, необходимых для замещения должностей и служебной деятельности служащих.

---

[1]Федеральный закон от 27.05.2003 № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 23.05.2016) // Российская газета. – 2003. – 31 мая.

[2]Федеральный закон от 27.07.2004 № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2017) // Российская газета. – 2004. – 31 июля.

Для муниципальных служащих предусмотрены квалификационные требования, схожие с требованиями для государственной службы, но утверждение указанных требований происходит путем издания муниципального правового акта в соответствии с законом субъекта РФ о типовых квалификационных требованиях для муниципальных служащих[1].

Также дополнительные требования к уровню и виду специальности для должности муниципальной службы могут быть установлены должностной инструкцией муниципального служащего, а для выборных должностных лиц – уставом муниципального образования (приложение № 1).

В связи с тем, что в настоящее время в законодательстве превалирующим признаком отнесения должностей к видам службы является присутствие их в соответствующих реестрах должностей, следует рассмотреть и эти отличия:

– реестр муниципальных должностей утверждается муниципальным нормативно–правовым актом с учетом позиции субъекта РФ, может быть изменен путем принятия нового акта ОМСУ;

– реестр государственных служащих делится на два вида:

а) реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утверждаемый Указом Президента РФ (перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, перечни типовых воинских должностей, перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов);

б) реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ, утверждаемый законом или иным нормативно–правовым актом субъекта РФ.

Немаловажной отличительной особенностью государственной и муниципальной служб является присвоение классных чинов – согласно действующему законодательству классный чин указывает на соответствие муниципального служащего необходимому уровню квалификационных требований и профессиональной подготовки. В ст. 9.1 закона о муниципальной службе указано, что присвоение классных чинов производится в соответствии с

[1]Новокрещёнов А.В. Кадровый состав местных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу // Социологические исследования. – 2008. – № 10. – С. 62–67.

законом субъекта РФ, которым устанавливается порядок и правила присвоения, реализации и сохранения при изменении статуса служащего.

Классные чины муниципальной службы присваиваются по правилам и в соответствии с порядком присвоения классных чинов гражданским служащим в соответствии с положениями ст. 11 закона о государственной гражданской службе и имеет свои особенности:

– классный чин может быть присвоен служащему согласно занимаемой должности в пределах соответствующей группы должностей по реестру должностей государственной службы;

– классные чины служащим, назначенным на должности из группы «руководители» или помощники (советники) и иные должности со специальным условием реализации (например, когда решение принимает Президент РФ), могут быть присвоены только по результатам квалификационного экзамена;

– служащим, замещающим должности высшей группы, присваивается классный чин – действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3–го класса для федеральной государственной службы и действительный государственный советник субъекта Российской Федерации 1, 2 или 3–го класса для субъекта РФ;

– служащим из главной группы должностей может быть присвоен классный чин государственного советника соответствующего класса и субъекта РФ;

– для ведущей группы должностей предусмотрен классный чин – советник государственной гражданской службы РФ или субъекта РФ соответствующего класса;

– служащим, замещающим должности старшей группы должностей, может быть присвоен классный чин – референт государственной службы Российской Федерации или субъекта РФ определенного класса;

– должностям младшей группы должностей соответствует классный чин – секретарь государственной службы РФ или субъекта РФ;

– классные чины присваиваются соответственно Президентом РФ, Правительством РФ, руководителем федерального государственного органа или представителем нанимателя.

Общие положения и условия присвоения чинов государственным служащим, определенные ст. 13 закона о системе государственной службы:

– присвоение классного чина происходит в строгой последовательности по прошествии необходимого времени после присвоения очередного чина:

– классный чин должен соответствовать занимаемой должности;

– возможно присвоение классного чина в виде поощрения досрочно;

– классный чин подлежит сохранению при оставлении службы или увольнении;

– время действия присвоенного классного чина не зависит от места службы – при переходе на другую работу это время должно быть зачтено;

– соотношение классных чинов различных видов служб определяется Указом Президента РФ.

Присвоение очередного классного чина всегда у всех служащих сопровождается повышением денежного содержания.

Еще одним отличием двух видов службы явились отношения по организации кадрового резерва государственной и муниципальной службы.

Правительством РФ 31 марта 2018 года принято Постановление № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов»[1], которым установлены единые требования к порядку подготовки конкурсов, объявления конкурсов и процедуре проведения, а также предусмотрены положения о проведении предварительного тестирования претендентов.

[1]Постановление Правительства РФ от 31.03.2018 № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов» // [электронный ресурс]URL: https://www.consultant.ru/law/hotdocs/53265.html/ – (дата обращения 10.04.2018).

Для государственных служащих существует т.н. резерв управленческих кадров, работа по формированию которого осуществляется в рамках исполнения поручений Президента РФ от 1 августа 2008 года № Пр–1573, в т.ч. по созданию «президентского резерва». Право рекомендовать кандидатов на включение в указанный резерв было предоставлено должностным лицам Администрации Президента РФ, членам Правительства РФ, руководителям федеральных государственных органов и высшим должностным лицам субъектов РФ[1]. По состоянию на 28 декабря 2017 года количество лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров, составляет 1893 человека, в региональный – на 1 января 2018 г. – 8615 человек (приложение № 2).

На муниципальной службе формирование кадрового резерва ведется в соответствии с положением, которое разрабатывается администрацией, а утверждается представительным органом МСУ. Кадровый резерв – перечень лиц, соответствующих на указанную дату требованиям для замещения должностей муниципальной службы. Отбор кандидатов ведется путем проверки документов и уровня образования, а также наличия/отсутствия ограничений и запретов, препятствующих прохождению муниципальной службы. Статистика и учет лиц, входящих в состав кадрового резерва ведется по каждому муниципалитету отдельно.

Следует указать отдельно следующее: при несомненном различии по многим параметрам понятия и сущности государственной и муниципальной службы имеют схожие объекты регулирования – общественные отношения по реализации государственной политики и решению вопросов повышения качества жизнедеятельности населения в пределах своей компетенции. Именно это обусловило взаимодействие и взаимопроникновение вопросов правового регулирования этих видов службы.

Реализация Послания Президента РФ 2013 года в настоящий момент еще не закончена, идет регулярное изменение законодательства РФ. Количество

[1] Методические материалы по реализации общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации // [электронный ресурс] https://gossluzhba.gov.ru/rezerv. – (дата обращения 15.04.2018).

нормативно–правовых актов, регулирующих данные правоотношения, составляет внушительную цифру, многие из актов дублируют друг друга, не разъясняя при этом конкретный предмет регулирования, а ограничиваясь общими фразами.

Такая ситуация представляет проблему при реализации принципов муниципальной и гражданской службы, создавая сложную бюрократическую модель. В связи с этим представляется логичным сведение подобных актов в единый базовый закон – например, Кодекс государственной и муниципальной службы РФ или Кодекс публичной власти РФ, который содержал бы основополагающие общие положения и раскрывал особенности правового регулирования каждого вида службы.

Полагаем, что возможным было бы предусмотреть в данном документе четкое определение понятий муниципальная служба, муниципальный служащий, такой закон позволил бы разграничить предметы правового регулирования, обозначая четко суть полномочия и способ реализации компетенций, права, обязанности, гарантии и способы защиты прав служащих, включая право на четкое понимание относимости периодов службы к специальным видам стажа, соотношения между классными чинами служащих, их соответствие в положении и т.д.

2 ГЛАВА ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

2.1 Права, гарантии, обязанности, ограничения и запреты как элементы правового статуса муниципального служащего

Структура администрации, содержит данные о штатных единицах, занимаемых как служащими на муниципальных должностях (специалисты), так и техническим сотрудниками, являющимися сотрудниками, обеспечивающими деятельность муниципальных служащих (секретари, делопроизводители, инспекторы и др.).

Положение муниципального служащего в системе местного самоуправления, его функциональная роль и значение в структуре ОМСУ, рассмотренные в первой главе, отражают организационную часть статуса муниципального служащего – управленческой единицы в системе государственного управления.

Социальная часть статуса муниципального служащего неразрывно связана и подчинена социуму – целью муниципальной службы, как уже упоминалось, является достижение положительных результатов в управлении муниципальным образованием и повышения благополучия населения.

Главенствующей составляющей в триединстве частей статуса муниципального служащего является правовой статус[1].

Для целей настоящей выпускной квалификационной работы рассмотрим подробнее элементы именно правового статуса муниципального служащего.

Системный подход и метод индукции, примененные при анализе правового статуса муниципального служащего, позволяют выделить следующие элементы – права, обязанности, социальные гарантии, ограничения, запреты и ответственность, предусмотренные законодателем для муниципального служащего.

---

[1]Косаренко Н.Н., Прокошин М.С. Рецензия на монографию Каллагова Т.Э. Правовое регулирование муниципальной службы в условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: Портал российской науки, 2015. – С. 296.

Согласно действующему законодательству РФ определение правового статуса муниципального служащего отнесено к компетенции местного самоуправления, которое в уставе муниципального образования закрепляет рассматриваемые положения о правовом статусе муниципального служащего.

Устав муниципального образования должен соответствовать требованиям федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления и о муниципальной службе в РФ[1].

Данными законами предусмотрен целый ряд основных прав и гарантий служащему – свое закрепление они нашли в ст. 11 и главах 6 и 7 закона о муниципальной службе:

– право на получение необходимой информации и материалов для непосредственного исполнения функциональных обязанностей:

– право на доступ к сведениям ограниченного пользования в пределах своей компетенции;

– право на достойное денежное содержание, выплачиваемое в результате выполнения своих служебных обязанностей;

– право на социальное обеспечение и право на отдых и предусмотренные трудовым законодательством перерывы в работе;

– право на осуществление трудовых функций на рабочем месте, отвечающим требованиям техники безопасности, соответствия нормам охраны труда, а также имеющем необходимое организационно–техническое оборудование;

– право на ознакомление с нормативно–правовыми документами по прохождению муниципальной службы, по критериям оценки качества исполнения служебных обязанностей, а также с материалами, составляющими личное дело муниципального служащего;

– право на внесение предложений по повышению эффективности деятельности ОМСУ по решению вопросов местного значения;

---

[1] Реброва Н.М. Муниципальное право Российской Федерации – Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011. – С. 254.

– право на получение дополнительного и повышение уровня существующего образования за счет средств местного бюджета, предусмотренного на эти цели;

– право на защиту своих персональных данных и использование сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера в предусмотренном законодательством РФ бездискриминационном порядке;

– право на должностной и карьерный рост – муниципальный служащий имеет право по своему желанию добровольно участвовать в конкурсах на замещение вакантных должностей муниципальной службы;

– право на объединение в соответствующий профессиональный союз для защиты своих трудовых прав;

– право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством РФ, субъекта РФ и муниципального образования;

– право на защиту своих прав и законных интересов всеми законными способами, включая судебную защиту и рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с нормами трудового права РФ.

Указанный перечень прав должен быть отражен в трудовом контракте и должностной инструкции муниципального служащего, как основополагающих документах для прохождения службы.

Права муниципального служащего позволяют сделать муниципальную службу привлекательной для потенциальных сотрудников. Именно на улучшение ситуации с кадровым резервом в государственном управлении страны направлены принятые в последнее время изменения в законодательство о повышении пенсионного обеспечения муниципальных служащих, доведения до предусмотренного «майскими» указами Президента РФ[1] уровня денежного содержания и о других социально–благоприятных мерах, в том числе в сфере муниципальной службы.

[1] Майские указы Президента РФ №№ 596 – 606 от 07.05.2012 // [электронный ресурс] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Майские_указы — (дата обращения 14.05.2018).

Право на пенсионное обеспечение корреспондируется с гарантиями муниципальному служащему при прохождении службы, которые имеют своей целью обеспечение:

– социально–правовой защиты служащего;

– права на компенсацию ограничений и запретов, предусмотренных законодательством;

– повышения стабильности кадрового состава муниципальной службы и мотивации к достойному исполнению служебных обязанностей.

Основные гарантии закреплены законом о муниципальной службе:

– гарантия получения необходимой информации, без которой невозможно решение вопросов местного значения;

– создание достойных условий работы с наличием необходимых материалов, оргтехники и в отдельных случаях транспортом для использования в работе;

– гарантия получения своевременно и в полном объеме денежного содержания для обеспечения условий к проживанию;

– гарантия предоставления времени для отдыха и перерывов в работе;

– гарантия на своевременное медицинское обследование и обслуживание (при поступлении на муниципальную службу, при прохождении аттестационных мероприятий и т.д.) в соответствии с положениями Федерального закона РФ от 21 ноября 2011 года № 323–ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ»[1];

– гарантия на пенсионное обеспечение за выслугу лет и в других страховых случаях согласно законодательству о социальном обеспечении в РФ;

– гарантия на обязательное государственное страхование ответственности и возмещение вреда муниципальному служащему в результате причинения вреда и ущерба, а также в других случаях, при исполнении служебных обязанностей;

[1] Федеральный закон от 21.11.2011 № 323–ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 07.03.2018) // Российская газета. – 2011. – 23 ноября.

– гарантия на защиту самого муниципального служащего и членов его семьи от насилия и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей;

– гарантии на компенсацию потери места работы и поиска новой работы в случае ликвидации ОМСУ;

– дополнительные гарантии, предусмотренные муниципальными нормативно–правовыми актами ОМСУ.

Для более полного раскрытия вопроса о правах и гарантиях, предоставляемых при прохождении муниципальной службы, необходимо остановиться на порядке оплаты труда муниципального служащего и его пенсионном обеспечении.

Данным вопросам посвящены статьи 22 и 24 закона о муниципальной службе.

Несмотря на то, что оплата денежного содержания муниципальному служащему регулируется специальными нормами муниципального права, условия трудового права о гарантиях оплаты труда также распространяются на отношения муниципальной службы (например, двухразовая выплата зарплаты в течение месяца, гарантии при увольнении, задержке зарплаты и т.д.).

На отношения муниципальной службы распространяют свое действие нормы Трудового кодекса РФ[1] об организации рабочего процесса (например, расчетные листки, оформление личного дела, порядок приема и увольнения с муниципальной службы и т.д.).

Нормы трудового законодательства о дисциплинарной, административной, материальной и уголовной ответственности для муниципальных служащих также являются действующими.

Пенсионное обеспечение муниципального служащего и членов его семьи[2] также регламентировано законом о муниципальной службе, в котором указано,

---

[1] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197–ФЗ (в ред. от 05.02.2018) // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.

[2] Федеральный закон от 15.12.2001 № 167–ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (в ред. от 23.04.2018) // Российская газета. – 2001. – 20 декабря.

что пенсионное обеспечение осуществляется на принципах, предусмотренных для обеспечения государственных служащих, и регулируется законом субъекта РФ и местными нормативно–правовыми актами.

Наличие прав всегда подразумевает наличие обязанностей. Характерно данное утверждение и для муниципальной службы.

Так, ст. 12 закона РФ о муниципальной службе предусмотрены следующие обязанности муниципального служащего:

– безусловное соблюдение норм всей системы действующего законодательства РФ и обеспечение их исполнения;

– соблюдение при прохождении муниципальной службы прав, свобод и законных интересов населения и юридических лиц без какой–либо дискриминации, пресечение противоправного поведения;

– соблюдение установленных в ОМСУ правил внутреннего трудового распорядка, локальных нормативных актов, в том числе при работе с информацией;

– исполнение должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

– поддержание необходимого уровня квалификации и профессиональной подготовки в соответствии с изменениями в законодательстве РФ;

– аккуратное отношение к имуществу нанимателя, к государственному и муниципальному имуществу;

– представление в установленном законом РФ порядке и сроки сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера о себе и членах своей семьи;

– своевременное и добровольное сообщение нанимателю обо всех изменениях, препятствующих или ограничивающих прохождение муниципальной службы (смена гражданства, возникновение конфликта интересов и т.д.);

– соблюдение ограничений, обязательств и запретов, установленных для муниципальных служащих для надлежащего прохождения муниципальной службы;

– обязанность отказаться от исполнения поручения, являющегося заведомо незаконным или преступным, сообщение о неправомерном действии руководителю нанимателя для реагирования[1].

В качестве примера приведем дословный текст ч. 2 ст. 12 закона о муниципальной службе: «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 руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения.

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 ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

На практике исполнение такой обязанности неизбежно сталкивается с коррупционной составляющей – «за неисполнение и сообщение о незаконности руководителю могут выгнать с работы под надуманным предлогом, а, если исполню, то вряд ли меня найдут (если что скажу, что начальник велел) и так мне будут должны за покрывательство».

К сожалению, такие рассуждения преобладают в умах муниципальных служащих (особенно, низшего уровня), что порождает коррупционное поведение и уголовные дела, не позволяющие муниципальному образованию стабильно и поступательно развиваться.

---

[1] Обидина С.В. Особенности правового статуса муниципального служащего // Экспериментальные и теоретические исследования в современной науке: сб. ст. по матер. VI междунар. науч.–практ. конф. № 6 (6). – Новосибирск: СибАК, 2017. – С. 99–105.

Подобные ситуации не редкость – например, в период подготовки настоящей работы было возбуждено и расследуется уголовное дело в отношении главы Миасского городского округа Челябинской области Г. А. Васькова по ст. 286 УК РФ за превышение должностных полномочий при покупке помещения для детского садика[1].

Не желая предвосхищать разрешение дела по существу, заметим, что устранившиеся от исполнения незаконного поручения подчиненные муниципальные служащие не исполнили рассматриваемую обязанность и не предупредили руководителя нанимателя о реализации неправомерного решения (возможно, что данное уголовное дело стало следствием подготовленной провокации, но эту ситуацию разрешит суд).

Федеральный закон РФ о муниципальной службе также содержит нормы об ограничениях и запретах для муниципальных служащих – статьи 13 и 14.

Статья 13 закона о муниципальной службе содержит императивную норму о невозможности прохождения муниципальной службы в случае:

– недееспособности, ограниченной дееспособности (по решению суда);

– наличия противопоказаний медицинского характера к прохождению муниципальной службы;

– вступления в отношении него в законную силу приговора обвинительного суда;

– отказа кандидата на должность муниципальной службы от прохождения процедуры оформления допусков к сведениям ограниченного пользования и государственной тайне;

– родства с главой муниципального образования при условии непосредственной подчиненности;

– представления подложных документов при поступлении на службу;

---

[1] Емельянова А., Шраменко М. В кабинет главы Миасса Геннадия Васькова нагрянули силовики. – [электронный ресурс] https://chelyabinsk.74.ru/text/ criminal/430829805527040.html – (дата обращения 14.05.2018).

– непредставления или представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера в отношении себя и своей семьи;

– наличия или приобретения гражданства иностранного государства;

– признания лица непрошедшим военную службу по призыву без законных оснований;

– при достижении предельного возраста для прохождения муниципальной службы – 65 лет.

Указанные ограничения не могут быть восприняты, как дискриминация кого–либо или ограничение прав, ввиду необходимости отсеивания граждан, по каким–либо причинам не соответствующим нормам о муниципальной службе.

Наиболее ярко проявляется принцип ограничений для муниципальных служащих при организации конкурсов по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования, проводимых в соответствии с положениями ч. 2.1 ст. 36 закона о муниципальной службе[1]. В приложении № 3 размещена Методика проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы в Чебаркульском городском округе, которая является примером НПА, регулирующего вопросы поступления на муниципальную службу и содержащего сведения о предъявляемых к кандидатам требованиях.

Согласно ч. 1 и п. 1 и 5 ч. 2 ст. 36 закона о муниципальной службе глава, являющийся высшим должностным лицом в муниципальном образовании, при избрании по результатам конкурса по отбору кандидатур на должность, является руководителем ОМСУ – администрации муниципального образования.

В соответствии с ч. 2.1 требования к кандидатам и порядок проведения конкурса устанавливаются представительным органом территории. Одним из пунктов всегда является отсутствие у потенциального кандидата ограничений, установленных для муниципальной службы.

---

[1] Постановление администрации Чебаркульского городского округа Челябинской области от 20.03.2015 № 338 «Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы в Чебаркульском городском округе» // [электронный ресурс] www.chebarcul.ru/netcat_files/File_03_2015.doc – (дата обращения 20.04.2018 г.).

Примечательно, что при провозглашаемой отделенности государственной службы от муниципальной, государственной власти субъекта РФ от местного самоуправления, в конкурсную комиссию всегда входят в количестве не менее половины членов представители губернатора субъекта РФ, назначенные специальным постановлением.

Более того, залогом дальнейшего благополучия муниципального образования является полученное до подведения итогов конкурса «согласование кандидатуры» посредством встречи губернатора с одним из кандидатов.

Примером может являться две встречи губернатора Челябинской области Б. А. Дубровского:

1) с кандидатом на должность главы Чесменского муниципального района (далее – ЧМР) А. В. Серковым (бывший глава района) в 2016 году[1] – средства массовой информации активно провозглашали победу А. В. Серкова в конкурсе в ноябре 2016 года, однако, несмотря на это, победил решением представительного ОМСУ – Собрания депутатов ЧМР другой кандидат – С. С. Давыдов.

Для района это «вольнодумство» обернулось негативными последствиями – был урезан объем областных дотаций и субсидий, искусственно создана ситуация вынужденного увольнения избранного главы и объявления нового конкурса;

2) встреча с кандидатом на должность главы Чесменского муниципального района Т. В. Жморщук в 2017 году[2] после описываемых в первом пункте событий – во второй раз свободный выбор представительного ОМСУ уже находился под контролем областной власти и «согласованный» до итогов конкурса кандидат победил.

Данные события наглядно показывают взаимопроникновение и взаимодействие государственных органов власти и муниципальных ОМСУ.

---

[1] Пресс–служба губернатора Челябинской области. Борис Дубровский поставил перед властями Чесменского района задачи по эффективному использованию земель // [электронный ресурс] URL: http://gubernator74.ru/news/boris–dubrovskiy–postavil–pered–vlastyami–chesmenskogo – (дата обращения 03.04.2018).

[2]Пресс–служба губернатора Челябинской области. Борис Дубровский встретился с исполняющим обязанности главы Чесменского муниципального района // [электронный ресурс] URL: http://gubernator74.ru/news/boris–dubrovskiy–vstretilsya–s–ispolnyayushchim–obyazannosti–glavy–chesmenskogo–21916 – (дата обращения 03.04.2018 г.).

К запретам на муниципальной службе относят перечисленные в ст. 14 закона о муниципальной службе моменты[1], т.к. муниципальному служащему запрещается:

– заниматься коммерческой и предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать и владеть коммерческими предприятиями;

– быть представителем или оказывать какие–либо услуги третьим лицам на коммерческой основе в ОМСУ, где проходит муниципальную службу;

– получать при исполнении служебных обязанностей и вне службы какие–либо подарки и/или вознаграждения от третьих лиц за оказание услуг, покровительства и т.д.;

– пользоваться материальными благами и имуществом третьих лиц для личных целей в качестве подарка и/или вознаграждения;

– замещать должность муниципальной службы в случае избрания на выборную, государственную или иную оплачиваемую выборную должность в иных организациях;

– каким–либо образом использовать свое служебное и должностное положение для извлечения личной выгоды или выгоды третьими лицами;

– запрещено высказывать публично личные суждения и оценки деятельности ОМСУ и руководителей, если это не является служебной функцией служащего;

– входить без письменного разрешения в органы управления сторонних организаций, деятельность которых находится под контролем ОМСУ, в том числе в течение двух лет после увольнения с муниципальной службы;

– использовать сведения конфиденциального характера в личных или иных целях, не связанных с осуществлением служебных обязанностей;

– создавать в ОМСУ профсоюзы, политические партии, общественные объединения и участвовать в них;

---

[1] Федеральный закон РФ от 02.03.2007 № 25–ФЗ (в ред. от 18.04.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – 3 марта.

– объявлять забастовку и прекращать работу для восстановления своих трудовых прав;

– одновременно с муниципальной службой заниматься иной оплачиваемой деятельностью в организациях с иностранным элементом;

– при увольнении с муниципальной службы использовать сведения и информацию, полученные при исполнении служебных обязанностей;

– гражданин обязан сообщать по месту прохождения муниципальной службы сведения о новом месте работы в течение двух лет с момента увольнения со службы.

Порядок реализации указанных запретов, контроля исполнения и организации проверок регламентирован законом о муниципальной службе, постановлениями Правительства РФ, законами субъектов РФ и местными нормативно–правовыми актами.

«Публичность, как грань профессионализма, ставит человека в позицию, когда он почти постоянно «на виду». К нему присматриваются, его поведение обсуждают, его слова обдумывают, его мнение критикуют или поддерживают. Человек публичный, волей или неволей, является в какой–то мере образцом для окружающих его людей…»[1] – так говорит о явлении публичности бизнес–тренер, консультант и политтехнолог А. А. Пронюшин.

В своих работах, статьях и консультациях он призывает служащих, особенно имеющих в обязанностях публичные выступления, «держать язык за зубами», т.е. не позволять себе критиковать кого–то, не высказывать категоричных оценок. Это простонародное выражение емко и четко формулирует суть запрета на публичные выступления и оценки ОМСУ и руководителей, о котором говорилось выше.

Публичная служба представляет собой профессиональную деятельность по исполнению полномочий различных соответствующих субъектов публичного права.

---

[1] Пронюшин А.А. Человек публичный – предназначенный к счастью // [электронный ресурс] URL: http://ruimage.ru/space/rubric_93/ – (дата обращения 10.04.2018).

Муниципальный служащий, несомненно, является представителем публичной власти – публичным лицом. Его статус накладывает на него ряд морально–этических и социально–поведенческих обязательств. Поведение муниципального служащего регламентируется Кодексом этики и служебного поведения муниципальных служащих, принятом в ОМСУ каждого муниципального образования.

Решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года (протокол № 21) утвержден Типовой Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (далее – Типовой кодекс).

Целью, преследуемой при создании данного документа, является укрепление авторитета и повышения доверия к государственным и муниципальным служащим при осуществлении ими своей профессиональной деятельности посредством соблюдения установленных этических и моральных норм и правил служебного поведения.

В соответствии с указанным документом можно оценить поведение, качество и эффективность работы муниципального служащего, соответствие его личностных характеристик предъявляемым требованиям к публичному лицу.

Заместитель Министра здравоохранения и социального развития РФ А.Л. Сафонов в своем вступительном слове к публичным слушаниям по обсуждению проекта Типового кодекса обозначил его сущность и назначение – являясь институтом самоконтроля и общественной нравственности, Типовой кодекс позволяет сформировать в ОМСУ нормы служебной морали, нравственных ориентиров и поведенческих моделей[1].

Ориентируясь на принципы служебной морали, можно охарактеризовать муниципального служащего следующим образом:

---

[1] Сафонов А.Л. Вступительное слово к общественным слушаниям по обсуждению проекта Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих // [электронный ресурс] https://gossluzhba.gov.ru/News/Details/d90821a4–b96e–434e–b211–fead56f73c7c – (дата обращения 14.03.2018).

– сотрудник ОМСУ, неукоснительно соблюдающий действующее законодательство РФ, не допускающий его нарушения, действующий в соответствии со своей компетенцией и согласно полномочиям органа, в котором несет службу;

– высокоморальный человек, гражданин своего государства, ставящий в приоритет права и свободы, а также законные интересы гражданина и юридического лица, т.е. стремящийся к достижению основных целей и задач местного самоуправления;

– ответственный исполнитель, осознающий высокую степень ответственности перед социумом в лице каждого гражданина и государством, действующий в соответствии с нормами законодательства РФ и не допускающий проявлений личной заинтересованности или приверженности каким–либо социальным группам или группам влияния;

– добросовестный человек, не использующий свое служебное положение для решения каких–либо личных интересов или проблем;

– служащий, проходящий муниципальную службу, исполняя все предписанные нормы, ограничения и запреты, своевременно уведомляя уполномоченные органы нанимателя и прокуратуры о фактах предложений коррупционной направленности или о риске возникновения конфликта интересов;

– придерживающийся политики равноудаленности от всех, не допускающий участия в ситуациях, подразумевающих возникновение конфликта интересов;

– муниципальный служащий придерживается умеренных политических взглядов, не вступает в политические партии, особенно, если это может повлиять на исполнение служебных обязанностей;

– соблюдает правила делового поведения, с вниманием и корректностью общаясь с любыми представителями общества без дискриминации по какому–либо признаку;

– проявляет такт и профессионализм в любых ситуациях, в т.ч. проблемных или потенциально–скандальных, не допускает сомнений в добросовестном исполнении функций муниципального служащего;

– печется об авторитете и репутации ОМСУ и всех муниципальных служащих или интересов третьих лиц;

– уважительно относится к любым профессиям, в т.ч. к представителям средств массовой информации, не допуская ситуаций, несущих репутационные риски, и представляя в установленном порядке надлежащую и достоверную информацию[1];

– воздерживается от публичного обнародования своих суждений, оценок и высказываний в отношении самого ОМСУ, его руководителей и деятельности, если это не содержится в функциональных обязанностях[2];

– использует литературный русский язык и обычаи делового оборота в качестве официального средства общения и представления информации, не допускает в речи жаргонизмов и простонародных выражений;

– эффективно и рационально использует муниципальное имущество, ищет пути и способы для наполнения бюджета и казны в соответствии с законодательством РФ;

– осуществляет добросовестно, открыто и ответственно иные функции служащего и ОМСУ, приказы, постановления и распоряжения вышестоящих руководителей, соблюдает принципы иерархии и подчиненности;

– стремится к повышению уровня личного профессионализма, постоянно и непрерывно приобретает новые знания и навыки для личностного роста.

Совокупность указанных элементов правового статуса муниципального служащего позволяет сделать вывод о сбалансированности рассматриваемого явления – служащий, исполняя обязанности и соблюдая запреты, имеет ряд прав, привилегий и гарантий. Создание благоприятных условий для муниципальной службы, соблюдение указанных элементов статуса позволяет снизить или ликвидировать коррупционные проявления.

---

1 Важенина И.С., Пестриков С.А., Шарипов Т.Р. Риски деловой репутации: идентификация и оценка // Экономический анализ: теория и практика. – 2011. – № 17 (224). – С. 6–9.

2 Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. – Ижевск: Изд–во «Удмуртский университет» Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013. – С. 96–98.

2.2 Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождение и прекращение, аттестация муниципальных служащих

Порядок поступления на муниципальную службу регулируется законом о муниципальной службе.

Условия для поступления на муниципальную службу перечислены в ч. 1 ст. 16 закона о муниципальной службе;

– достижение 18–летнего возраста, владение русским языком, наличие гражданства РФ или стран с заключенным международным соглашением о возможности поступления на муниципальную службу;

– соответствие квалификационным требованиям, установленным для соответствующей должности;

– отсутствие обстоятельств, препятствующих поступлению и прохождению муниципальной службы.

Как уже говорилось в настоящей работе целями такого «фильтра» являются:

– обеспечение наиболее эффективного исполнения полномочий муниципального служащего в интересах муниципального образования и населения;

– предупреждение злоупотреблений со стороны муниципального служащего своим служебным положением.

Для достижения поставленных целей законодатель предусмотрел ряд запретов и ограничений, отвечающих статусу муниципального служащего.

Согласно положениям действующего законодательства РФ муниципальными служащими не могут быть:

– лица, осужденные к наказанию вступившим в законную силу приговором суда;

– лица, находящиеся в родстве или свойстве с представителем нанимателя;

– лица, не имеющие гражданства либо его утратившие;

– иностранные лица, кроме имеющих гражданство стран, с которыми у России заключены международные договоры о взаимодействии на государственной и муниципальной службе;

– лица, представившие при поступлении подложные документы или недостоверные сведения, в т.ч. касающиеся здоровья и имущественного положения претендента;

– лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными;

– лица, отказавшиеся оформлять допуск к сведениям ограниченного пользования и конфиденциального характера.

Согласно закону о муниципальной службе поступление на муниципальную службу происходит по результатам конкурса в соответствии со ст. 17 закона о муниципальной службе, либо при назначении на должность без проведения конкурса.

Участие в конкурсе является добровольным, свободным и основанным на конкурентных видах борьбы, в связи с чем претенденту может быть отказано в участии в конкурсе по причинам несоответствия требованиям, несоблюдения установленных запретов и ограничений и других подобных.

Отказ в участии в конкурсе может быть обжалован в суде в соответствии с нормами Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ)[1].

Формами проведения конкурса на замещение должности муниципального служащего являются конкурс документов и конкурс – испытание.

В любой из этих форм могут участвовать лишь те претенденты, которые соответствуют требованиям и условиям конкурса и закона о муниципальной службе.

Решение о проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы принимается руководителем органа МСУ, которое оформляется нормативно–правовым актом. Также правовым актом ОМСУ, принявшего

[1] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21–ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Российская газета. – 2015. – 11 марта.

решение о проведении конкурса, назначается конкурсная комиссия, сроки проведения конкурса и положение о конкурсе. Указанные документы подлежат обнародованию в предусмотренном уставом муниципального образования или учредительными документами ОМСУ порядке в средствах массовой информации.

Результатом испытания является либо принятие на муниципальную службу с заключением трудового (служебного) контракта, либо зачисление в кадровый резерв муниципалитета.

Лишь после заключения трудового контракта лицо может приступить к прохождению на муниципальную службу. Вопросы заключения трудового (служебного) контракта и список прилагаемых документов содержится в ст.16 закона о муниципальной службе.

Для определенных категорий (поступающие впервые, поступающие переводом в порядке повышения и т.д.) может быть установлен испытательный срок в количестве от одного до шести месяцев.

По истечении испытательного срока специальных решений не требуется, муниципальный служащий считается выдержавшим испытательный срок и продолжает прохождение муниципальной службы.

Прохождение муниципальной службы, иными словами, исполнение обязанностей муниципального служащего, зависит от личностных качеств служащего и степени профессионализма.

Порядок прохождения муниципальной службы регламентируется федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ о муниципальной службе, Трудовым кодексом РФ, местными муниципально–правовыми актами и внутренними локальными актами по службе.

Теория муниципального и административного права выделяет три периода прохождения муниципальной службы:

– начальный, ознакомительный этап – необходим для получения начального опыта и представления об условиях и характере муниципальной службы. Может длиться весь период испытательного срока;

– период исполнения служебных обязанностей на соответствующем профессиональном уровне – является основным этапом прохождения муниципальной службы, отличается поступательным повышением уровня профессиональной подготовки и получением дополнительного образования, служащий принимает решения самостоятельно, несет за них ответственность;

– период подготовки рационализаторских и инновационных решений – период внедрения успешных управленческих решений в служебную деятельность, повышения эффективности и рациональности деятельности ОМСУ, муниципальный служащий имеет высокий интеллектуальный и профессиональный уровень, может занимать более высокий пост[1].

Указанные периоды являются условным делением на периоды службы, в течение которых возможен профессиональный рост – перемещение служащего на новые должности, переводы в другие ОМСУ, повышение и присвоение новых классных чинов.

Для определения степени соответствия служащего занимаемой должности может проводится оценка его компетентности и профессиональной подготовки – аттестация служащего.

Аттестация муниципального служащего производится в соответствии с положениями ст. 18 закона о муниципальной службе один раз в три года. По личному заявлению муниципального служащего аттестация в отношении него может быть проведена вне плана.

Положение о проведении аттестации муниципального служащего утверждается нанимателем путем издания соответствующего муниципального акта в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утвержденным законом субъекта РФ (ч. 7 ст. 18 закона о муниципальной службе).

Согласно ч. 2 ст. 18 закона о муниципальной службе аттестация не может быть проведена в отношении пяти групп служащих:

---

[1] Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. – Ижевск: Изд–во «Удмуртский университет» Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013. – С. 68–69.

– лица, достигшие 60–летнего возраста;

– беременные женщины;

– лица, находящиеся в отпуске по беременности и родам или в декретном отпуске;

– лица, замещающие должность муниципальной службы менее одного года;

– лица, проходящие муниципальную службу на основании срочного трудового контракта.

Аттестацию проводит аттестационная комиссия путем изучения аттестационных документов (мотивированный отзыв непосредственного руководителя о качестве прохождения службы за отчетный период) и проведения аттестационного экзамена[1] – собеседования о правовых аспектах муниципальной службы и решениях практических вопросов, возникающих при прохождении службы.

По итогам аттестации муниципального служащего комиссией выносится решение о соответствии/несоответствии муниципального служащего занимаемой должности.

Также возможно принятие комиссионного решения о поощрении муниципальных служащих за достигнутые успехи в работе, о рекомендации повышения в должности, а также об улучшении деятельности испытуемых.

Решение аттестационной комиссии может быть обжаловано в судебном порядке.

Результаты аттестации подлежат объявлению непосредственно по завершении аттестации и направлению вместе с материалами в адрес нанимателя для принятия решения о поощрении за успехи, направлении на дополнительное профессиональное обучение или о понижении в должности в течении месяца с согласия муниципального служащего.

Если муниципальный служащий не согласен с понижением, то наниматель имеет право уволить муниципального служащего в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации,

[1] Войтович В.Ю. Указ.соч. – С. 232–235.

подтвержденной результатами аттестации. Срок для такого решения составляет один месяц, после которого служащий не может быть уволен или понижен в должности.

При увольнении муниципального служащего с должности происходит расторжение трудового (служебного) контракта и прекращение муниципальной службы, т.е. прекращение всех прав и обязанностей, соответствующих статусу муниципального служащего.

В ст. 19 закона о муниципальной службе указаны основания для прекращения муниципальной службы по инициативе представителя нанимателя:

– общие основания, предусмотренные Трудовым кодексом РФ (статьи 77 – 84.1 ТК РФ);

– специальные основания, присущие именно муниципальной службе:

а) достижения предельного установленного для муниципальной службы возраста (65 лет) – согласно ч. 2 ст. 19 закона о муниципальной службе допускается однократное продление срока нахождения на муниципальной службе для муниципальных служащих, достигших предельного возраста не более чем на один год;

б) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ о праве занимать должности муниципальной службы;

в) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой;

г) применения административного наказания в виде дисквалификации в соответствии со ст. 3.11 КоАП РФ[1].

Особенностью прекращения трудового контракта с муниципальным служащим в оговоренных в законе случаях является обязанностью органа МСУ – например, в случае несоблюдения служащими ограничений, установленных для муниципальных служащих.

---

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195–ФЗ (в ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018) // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.

Следует иметь ввиду, что муниципальный служащий, нарушающий требования закона и не соблюдая указанные ограничения, тем самым нарушает не только интересы муниципального органа, но и интересы населения, в целях, обеспечения которых он действует. Недопустимость противоположного толкования проистекает из принципов и сущности муниципальной службы.

Кроме указанного, законом предусмотрены основания расторжения контракта и увольнение с замещаемой должности муниципальной службы:

– по собственной инициативе с предупреждением работодателя в письменной форме за две недели (ст. 80 ТК РФ);

– по соглашению сторон в порядке ст. 78 ТК РФ;

– в связи с выходом на пенсию – осуществляется в порядке ст.19 закона о муниципальной службе;

– в связи с ликвидацией ОМСУ или сокращение численности штата – существует гарантия выплаты среднего заработка по ранее занимаемой должности в течение 3 месяцев.

В случае непредставления муниципальному служащему в соответствии с его профессией и квалификацией иной должности он остается в резерве муниципальных служащих с сохранением в течение года непрерывного стажа муниципальной службы.

Правовое регулирование условий поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения осуществляется муниципальными правовыми актами, которые в свою очередь согласуются и соответствуют законодательству субъекта РФ по указанной тематике. Многие вопросы прохождения муниципальной службы могут быть решены только посредством изменения соответствующей нормы закона субъекта РФ.

Следует акцентировать внимание на том, что составляющие правового статуса муниципального служащего элементы, а также вопросы и основания поступления, прохождения и прекращения муниципальной службы предусмотрены в федеральном законе о муниципальной службе. Указанные

нормы четко регламентируют возникающие моменты и не допускают вольной юридической трактовки.

3 ГЛАВА ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

3.1 Дисциплинарная и административная ответственность муниципального служащего

Муниципальный служащий, наделенный законодателем привилегиями и правами, а также обязанностями решать вопросы местного значения, чтобы не допустить самоуправства или нарушения закона, должен быть ограничен в свободе своих решений предусмотренной законом ответственностью. Данный сдерживающий фактор в полной мере отражает суть борьбы с коррупцией в РФ.

Реализация властных полномочий муниципальными служащими должна осуществляться добросовестно, ответственно и без какого–либо личного интереса. Законодатель предусмотрел целый ряд оснований и причин для наступления административной, дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности. Согласно букве закона ситуация отрегулирована и проявлений нарушений закона быть не должно.

На практике ситуация не всегда соответствует требованию закона.

Согласно положениям ст. 27 закона о муниципальной службе и ч. 1 ст. 192 ТК РФ дисциплинарным проступком является виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных служебных обязанностей или функций[1].

Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности является совершение муниципальным служащим поступков, которые противоречат предусмотренным законом, трудовым контрактом или должностной инструкцией обязанностям. Поступки могут выражаться как в форме действия, так и бездействия.

Наличие виновной составляющей в данном случае обязательно, т.к. невозможно наступление дисциплинарной ответственности в случае отсутствия

---

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 8 апреля.

вины – отсутствия необходимых полномочий, отсутствие самого события дисциплинарного проступка, правомерные поступки и т.п.

Характерными чертами дисциплинарной ответственности, кроме наличия вины и нарушенных должностных/служебных обязанностей, являются следующие черты:

– дисциплинарная ответственность применяется только к физическим лицам – муниципальным служащим;

– применяется дисциплинарная ответственность в порядке служебной подчиненности.

Закон о муниципальной службе и Трудовой кодекс РФ не содержат четкого определения тому, что понимать под служебными обязанностями. Согласно существующей судебной практике под служебными обязанностями суды принимают обязанности, которые вменены муниципальному служащему правовым актом и законом и которые муниципальный служащий должен был выполнять, в том числе ограничения и запреты[1].

Согласно ст. 27 закона о муниципальной службе за дисциплинарный проступок устанавливается дисциплинарное взыскание в виде:

– замечания;

– выговора;

– увольнения с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Каждый вид дисциплинарного взыскания имеет свой порядок наложения и снятия. Основные принципы наложения таковы:

– одно взыскание за одно нарушение;

– выбор вида дисциплинарного взыскания за каждый проступок выбирается отдельно в каждом случае вышестоящим руководителем ил представителем нанимателя, т.к. это компетенция работодателя;

---

[1] Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016) // http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cg i?req=home&utm_csource =online&utm_cmedium=button (дата обращения 01.04.2018).

– мерой дисциплинарного взыскания являются основания для увольнения, предусмотренные п. 5 – 10 ст. 81 ТК РФ;

– применение дисциплинарного взыскания должно быть обоснованно и основано на законе – таким образом наниматель обязан представить доказательства вины служащего, степени вины, обстоятельств и возникших последствий;

– наложению взыскания должно предшествовать расследование обстоятельств, в том числе предоставление возможности служащему представить объяснение, в противном случае дисциплинарное взыскание невозможно;

– отказ от предоставления объяснений не является основанием для отказа от привлечения к ответственности. Отказ должен быть зафиксирован соответствующим актом;

– дисциплинарное взыскание носит срочный характер и может быть отменено в предусмотренных законом случаях;

– в необходимых случаях до вынесения решения о применении дисциплинарного взыскания муниципальный служащий может быть отстранен от исполнения обязанностей с сохранением денежного содержания. Такое отстранение является мерой дисциплинарного принуждения для целей сохранности доказательств и объективного расследования.

Отстранение муниципального служащего от исполнения обязанностей – это специальная норма муниципального права, не предусмотренная в ТК РФ, представляющая собой право, а не обязанность по ст. 76 ТК РФ. Следовательно, применение ст. 76 ТК РФ к отношениям муниципальной службы является недопустимым.

Представляется логичным и правильным повсеместное проведение служебной проверки перед принятием решения о наложении взыскания (в настоящее время такие проверки предусмотрены не везде).

Порядок проведения служебного расследования или проверки, срок проверки, а также права и обязанности муниципального служащего должен иметь четкую регламентацию и правовое закрепление в муниципальном НПА.

По общему правилу муниципальный служащий имеет право:

– знать суть вменяемого проступка, в т.ч. знакомиться с материалами проверки;

– давать устные и письменные пояснения и объяснения, ходатайства и заявления;

– обжаловать принятые решения, итоги проверки инициатору проверки, вышестоящему руководителю или в судебном порядке.

Такие права являются рецепцией соответствующих норм закона о госслужбе № 79–ФЗ.

Следует отметить, что виды дисциплинарного взыскания (кроме увольнения) в соответствии со ст. 66 ТК РФ не находят отражения в трудовой книжке нарушителя.

Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано в т.ч. в инспекцию труда или орган рассмотрения индивидуальных трудовых споров.

Согласно ч. 1 ст. 194 ТК РФ при отсутствии иных дисциплинарных взысканий в течение года наложенное взыскание подлежит снятию в автоматическом порядке. Снятие взыскания возможно и до истечения года по инициативе нанимателя, работника или по ходатайству представительного органа сотрудников (профсоюз).

Следует особо отметить, что в соответствии со ст. 28 закона о муниципальной службе нарушение установленных обязанностей по предоставлению сведений[1] о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера (непредставление сведений, представление недостоверных сведений) также влечет наложение дисциплинарной ответственности в виде увольнения с муниципальной службы[2].

---

[1] Указ Президента РФ от 23.06.2014 № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (в ред. от 09.10.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (ч. II). – Ст. 3520.

[2] Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016) // [электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/.

Судебным примером для такого вида ответственности является судебное разбирательство по иску прокурора города Чебаркуля к администрации Чебаркульского городского округа об увольнении муниципального служащего – заместителя главы по городскому хозяйству А. П. Сафонова (дело в Чебаркульском городском суде Челябинской области № 2–1222/2014, в Челябинском областном суде № 11–3839/2015[1]).

В связи с изданием несоответствующих закону НПА в области трудовых отношений: распоряжения главы Чебаркульского городского округа от 20 декабря 2013 г. № 510–к и распоряжения главы Чебаркульского городского округа № 454–к от 22 октября 2014 года «О внесении изменений в распоряжение администрации Чебаркульского городского округа от 20 декабря 2013 года № 510–к «О назначении Сафонова А. П. на должность исполняющего обязанности заместителя главы Чебаркульского городского округа», городской прокурор обратился с требованием признать указанные распоряжения незаконными и возложить на администрацию Чебаркульского городского округа Челябинской области в лице главы Чебаркульского городского округа Челябинской области А. В. Орлова обязанности по прекращению трудовых отношений с Сафоновым А. П. по должности исполняющего обязанности заместителя главы Чебаркульского городского округа на основании п. 11 ч. 1 ст. 77 ТК РФ.

В обоснование своих требований городской прокурор среди прочего указал, что должности муниципальной службы в Перечне должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления Чебаркульского городского округа «исполняющий обязанности заместителя главы по городскому хозяйству» нет.

Учитывая правильность утверждения прокурора, суд вынес решение об удовлетворении требований прокурора. Для Сафонова А.П. наступило юридическое последствие – увольнение в соответствии со ст. 77 ТК РФ.

---

[1] Информация о движении дел. Гражданские дела 2–ой (апелляционной, кассационной) инстанции Челябинского областного суда. Карточка дела № 11–3839/2015 // [электронный ресурс] URL: http://www.chel–oblsud.ru/index. php?html=cases&inst=22&caseid=13024981 – (дата обращения 12.05.2018).

Административная ответственность муниципального служащего тесно связана с дисциплинарной ответственностью. Такой вид ответственности предусмотрен ст. 2.4 Кодекса об административных правонарушениях РФ.

Согласно норме указанной статьи привлечение муниципального служащего к ответственности возможно в случае совершения последним административного правонарушения.

Профессор Старилов Ю.Н. выделяет четыре основных случая наступления административной ответственности[1]:

1. совершение противоправных действий/бездействий;
2. отсутствие контроля за подчиненными, вследствие действий которых состоялось правонарушение;
3. издание муниципальным служащим незаконного НПА, нарушающего законодательство РФ;
4. неисполнение вмененных обязанностей.

Основания, порядок и правила привлечения к административной ответственности должны быть предусмотрены муниципальным НПА, изданным в соответствии с законом субъекта РФ.

Субъектом привлечения к ответственности является лицо, по специальному поручению или полномочиям осуществляющее функции представителя власти. Также субъектом может быть признано лицо, которому вменены в обязанности административно–хозяйственные или организационно–распорядительные функции в ОМСУ.

Приведем пример.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – УФАС по Челябинской области) 20 августа 2014 года по делу № 06–07/14 вынесено решение о нарушении антимонопольного законодательства – ст. 16 Федерального закона РФ от 26 июля 2006 года № 135–ФЗ «О защите

[1] Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция – М.: НОРМА. – 2002. – С. 413.

конкуренции»[1] в отношении должностных лиц администрации Чебаркульского городского округа и Управления жилищно–коммунального хозяйства Чебаркульского городского округа Челябинской области.

УФАС по Челябинской области по заявлению Следственного отдела Следственного управления Следственного комитета России по Челябинской области от 10 декабря 2013 года провело внеплановую проверку соблюдения законодательства в области конкуренции. Выявлено нарушение ст. 16 указанного закона, выразившееся в заключении муниципального контракта без проведения торгов, который содержит признаки антиконкурентного соглашения.

Статья 16 указанного закона предусматривает ответственность должностных лиц за ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций.

В сентябре 2014 года к ответственности за данное нарушение по материалам УФАС по Челябинской области был привлечен к административной ответственности в виде штрафа в 50 000 (Пятьдесят тысяч) рублей начальник Управления ЖКХ Чебаркульского городского округа В.П. Ченцов.

Материальная ответственность муниципального служащего – ответственность муниципального служащего за причиненный имущественный вред, его обязанность возместить причиненный имущественный вред.

Указанная материальная ответственность регулируется нормами трудового, муниципального и гражданского законодательства.

Систематизации правовых норм о материальной ответственности муниципальных служащих нет, специальных правовых норм, как для военнослужащих или государственных гражданских служащих, не разработано.

Основанием привлечения муниципального служащего к материальной ответственности является совершенное им служебное (трудовое) имущественное правонарушение.

---

[1] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135–ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 23.04.2018) // Российская газета. – 2006. – 27 июля.

Для привлечения к материальной ответственности необходимо сочетание всех юридических элементов правонарушения:

– осуществление трудовой и служебной деятельности на основании служебного контракта (трудового договора);

– условия возникновения и обстоятельства, способствовавшие совершению правонарушения;

– наличие материального вреда, выраженного в имущественной (стоимостной) форме;

– наличие правовой нормы действующего законодательства, предусматривающего конкретный вид ответственности;

– нарушитель и форма вины нарушителя.

По общему правилу при отсутствии хотя бы одного элемента состава правонарушения ответственность возникнуть не может.

Признаками материальной ответственности муниципальных служащих являются[1]:

– установление различного порядка возмещения ущерба (в отношении муниципального служащего допускается взыскание материального ущерба в пределах среднемесячного заработка по распоряжению работодателя);

– установление различных видов материальной ответственности (муниципальные служащие могут привлекаться как к ограниченной, так и к полной материальной ответственности, а работодатель всегда несут полную материальную ответственность);

– установление различных пределов и размеров возмещаемого ущерба;

– различный порядок снижения размера возмещаемого ущерба (представитель нанимателя и орган по рассмотрению трудовых споров вправе с учетом степени и формы вины, материального положения муниципального служащего и других обстоятельств снизить размер ущерба, подлежащего взысканию с нарушителя);

---

[1] Зайцев М.С. Юридическая ответственность муниципальных служащих и муниципальных образований // Журнал Волгоградского филиала РАНХиГС при Президенте РФ. – 2011. – № 1. – С. 2–4.

– различные подходы к формам вины – умышленная или неосторожная.

Целью материальной ответственности является восстановление нарушенного права, в связи с этим возможно исполнение материальной ответственности в добровольном или принудительном порядке.

Муниципальный служащий отвечает перед муниципальным образованием за надлежащее исполнение должностных обязанностей и законность своих действий.

Обязанность по возмещению материальной ответственности предусматривается внутренним трудовым распорядком, должностным регламентом (при наличии), служебным контрактом (трудовым договором) и должностной инструкцией.

Следует отметить, что за незаконные действия должностного лица – муниципального служащего муниципалитет несет ответственность перед третьими лицами за счет средств местного бюджета.

Примером отношений материальной ответственности муниципального служащего являются последствия принятия незаконного НПА и наступление имущественных последствий у третьего лица, чьи права были нарушены указанным актом.

Муниципальный служащий обязан возместить тот материальный вред, который за него оплатил муниципалитет, и в отношении которого имеется причинно–следственная связь между наступившими последствиями и действиями муниципального служащего.

Увольнение муниципального служащего не освобождает его от возмещения материального вреда[1].

Правовой основой материальной ответственности муниципального служащего является ч. 2 ст. 8 КРФ, устанавливающая защиту всех форм собственности, в том числе государственной, муниципальной и частной.

[1] Суфянова Е.З., Ядыкин Р.С. Юридическая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц // Экономика и социум. – 2016. – № 6 (25). – С. 7–10.

В основном регулирование отношений материальной ответственности муниципальных служащих, в том числе и процедурного характера, осуществляется нормами ст. 238 – 250 ТК РФ, т.к. нормы трудового законодательства подлежат распространению на случаи материальной ответственности муниципальных служащих.

Материальная ответственность может наступать в отношении всех муниципальных служащих независимо от должности, служебного положения и выполняемых функций, ОМСУ.

Материальная ответственность в полном размере подлежит возложению на муниципального служащего в порядке ст. 243 ТК РФ в случаях:

– в случаях возложения материальной ответственности в полном размере за ущерб, причиненный работодателю при исполнении служащим служебных (трудовых) обязанностей;

– разглашение сведений, составляющих охраняемую законом тайну, в случаях, предусмотренных федеральными законами;

– умышленное причинение служащим ущерба;

– причинение ущерба в результате преступных действий служащего, установленных приговором суда;

– причинение ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

– причинение ущерба в результате административного проступка, если таковой установлен соответствующим органом;

– недостача ценностей, вверенных ему на основании специального письменного договора или полученных им по разовому документу.

По общему правилу, указанному в ст. 239 ТК РФ, материальная ответственность не может наступить вследствие крайней необходимости, необходимой обороны, непреодолимой силы и неисполнения нанимателем обязанностей по предоставлению служащему надлежащих условий для ненаступления материального ущерба.

Применение материальной ответственности к муниципальному служащему возможно в том случае, когда он причинил ущерб, вызванный совершением преступления. Об этом, в частности, пойдет речь в следующем параграфе.

3.2 Уголовная ответственность муниципального служащего

Уголовная ответственность наступает для муниципального служащего в случае совершения им преступления, предусмотренного соответствующей статьей УК РФ[1].

Установление уголовной ответственности, степени общественно–опасных последствий и порядка возмещения для муниципального служащего производится органами следствия и судом РФ.

Основания для наступления уголовной ответственности предусмотрены в Уголовном кодексе РФ, положения о привлечении к уголовной ответственности – в Трудовом кодексе РФ, в Гражданском кодексе РФ, законе о муниципальной службе и законе о противодействии коррупции[2].

Для наступления данного вида ответственности необходимо наличие состава преступления:

– объект – государственные и муниципальные интересы публичной власти и интересы общества;

– объективная сторона – обстоятельства совершения преступления с наличием причинно–следственной связи между деянием муниципального служащего и совершением преступления, степень и характер наступления общественно–опасных последствий, обстоятельства, способствовавшие совершению преступления и т.д.;

– субъект – непосредственно сам муниципальный служащий – должностное лицо по специальному поручению или в результате исполнения служебных

---

[1] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63–ФЗ (в ред. от 23.04.2018, с изм. от 25.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

[2] Федеральный закон от 25.12.2008 № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 28.12.2017) // Российская газета. – 2008. – 31 декабря.

обязанностей исполняющее функции представителя власти, наделенное определенным кругом полномочий и служебных функций, занимающее такое служебное положение, которое позволило ему использовать его в преступных целях;

– субъективная сторона – форма вины муниципального служащего, степень осознания совершенного, морально–волевые качества, наличие мотива и умысла к совершению преступления, наличие смягчающих или отягчающих ответственность обстоятельств и т.д.

Указанный состав преступления является общим для всех видов преступлений муниципального служащего.

Особенности привлечения по каждому виду преступления указаны в Уголовном кодексе РФ и Уголовном процессуальном кодексе РФ[1].

Самое большое количество преступлений, совершаемых муниципальными служащими – это преступления в виде мошенничества и коррупционной направленности – по данным Судебного департамента при ВС РФ за 2017 год выявлено и окончено составлением обвинительного заключения 17 334 преступления коррупционной направленности, из которых мошенничество – 11,9 тысяч, взяточничество и другие должностные преступления – 7,7 тысяч.

Согласно Указанию Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 1 февраля 2016 г. № 65/11/1 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» и Перечню статей Уголовного кодекса РФ, используемых при формировании статистической отчетности № 23[2] к преступлениям коррупционной направленности относятся противоправные деяния, имеющие все перечисленные ниже признаки:

---

[1] Уголовно–процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174–ФЗ (в ред. от 23.04.2018) // Российская газета. – 2001. – 22 декабря.

2 Указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 01.02.2016 № 65/11/1 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» с приложением Перечня № 23 статей Уголовного кодекса РФ, используемые при формировании статистической отчетности // [электронный ресурс] http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71231728/ – (дата обращения 15.05.2018).

– наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, указанные в примечаниях к ст. 285 УК РФ – лица, выполняющие управленческие функции и организационно–распорядительные и финансово–хозяйственные функции в ОМСУ, коммерческой или иной организации, действующие от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, ОМСУ, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечаниях к ст. 201 УК РФ;

– связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

– обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);

– совершение преступления только с прямым умыслом;

– преступления, связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды.

Президент РФ В.В. Путин называет коррупцию угрозой национальным интересам и государственному строю. Борьба с коррупцией в настоящее время ведется на всех уровнях власти, начиная с федерального уровня (например, дело министра экономического развития Улюкаева А.В.)[1] и заканчивая уровнем местного самоуправления (например, уголовные дела в отношении глав муниципалитетов, заместителей глав городов, муниципальных служащих и т.д.).

Соблюдение законодательства РФ является главной обязанностью муниципального служащего наравне с исключением какой–либо

[1] Сапронова Ю. Дело Улюкаева: главные факты о процессе над бывшим министром // [электронный ресурс] – URL: https://www.rbc.ru/politics/16/08/2017/582c2eaf9a794778b9 – (дата обращения 16.03.2018).

заинтересованности в деле или представлением сведений об имущественном положении.

Для иллюстрации данного вида ответственности вкупе с материальной ответственностью приведем пример двух уголовных дел в отношении Татьяны Васильевны Лыгиной по обвинению в преступлении, предусмотренном ч. 3 ст. 159 УК РФ[1], т.к. по мнению следствия являлась муниципальной служащей и совершила мошенничество путем обмана и с использованием своего служебного положения. Дела с номерами 1–59/2017[2] и 1–157/2017[3] рассматривались Верхнеуральским районным судом Челябинской области.

Наличие квалифицирующего признака «муниципальный служащий» подтверждалось, по мнению следствия, наличием некоего свидетельства о присвоении квалификационного разряда референт муниципальной службы. Также она, якобы, обладала организационно–распорядительными и финансово–хозяйственными функциями. Причем документального подтверждения указанному не было представлено в материалы дела ни на стадии предварительного расследования, ни в ходе судебного заседания.

Потерпевшей стороной по обоим делам выступали в равных долях (по 50% ущерба) администрации Верхнеуральского муниципального района Челябинской области и Петропавловского сельского поселения Верхнеуральского муниципального района Челябинской области, такое деление было обусловлено органами следствия по причине распределения налоговых поступлений, регламентированных Бюджетным кодексом РФ[4] и Налоговым кодексом РФ[5].

Сторона защиты настаивала на невиновности Лыгиной Т.В. и на недоказанности состава вменяемого преступления по следующим основаниям.

---

[1] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63–ФЗ (в ред. от 23.04.2018, с изм. от 25.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

[2] Судебное делопроизводство Верхнеуральского районного суда Челябинской области. Карточка дела № 1–59/2017 // [электронный ресурс] https://vural—chel.sudrf.ru

з Судебное делопроизводство Верхнеуральского районного суда Челябинской области. Карточка дела № 1–2/2018 (1–157/2017) //[электронный ресурс] https://vural—chel.sudrf.ru

[4] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145–ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Российская газета. – 1998. – 12 августа.

[5] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146–ФЗ (в ред. от 19.02.2018) // Российская газета. – 1998. – 6 августа.

Органами предварительного следствия Лыгина Т.В. обвинялась в совершении семнадцати преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 159 УК РФ – за мошенничество, т.е. хищение чужого имущества путем обмана, совершенное лицом с использованием своего служебного положения.

Предложенная органами предварительного следствия квалификация действий Лыгиной Т.В. не нашла своего подтверждения в ходе рассмотрения уголовного дела, поскольку инкриминируемые преступления не образуют совокупности, а являются единым продолжаемым преступлением.

Предъявленное обвинение, предложенная следствием квалификация не нашли своего подтверждения и опровергаются исследованными в зале суда доказательствами:

Согласно трудовому договору № 8 от 30 декабря 2000 года Лыгина Т.В. принята на работу в качестве инженера–землеустроителя с испытательным сроком на три месяца. В соответствии с указанным трудовым договором она выполняла обязанности технического персонала и муниципальным служащим не являлась, какого–либо иного трудового договора или контракта с муниципальным служащим с администрацией Петропавловского сельского поселения она никогда не заключала и не подписывала. Отсутствует и контракт как с муниципальным служащим или какой–либо трудовой договор между Лыгиной Т.В. и администрацией Верхнеуральского муниципального района.

Другими словами, с Лыгиной Т.В. трудовой контракт о поступлении на муниципальную службу в качестве специалиста по имуществу и земельным отношениям с администрацией Петропавловского сельского поселения Верхнеуральского района Челябинской области не заключался.

Следовательно, Лыгина Т.В. не являлась муниципальным служащим, должностным лицом, выполняющим организационно–распорядительные функции[1] и никаких решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия, не принимала, вывод следствия и

[1] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. – 2009. – 30 декабря.

государственного обвинения о нахождении Лыгиной Т.В. в момент совершения инкриминируемого преступления муниципальным служащим, а равно и должностным лицом, выполняющим организационно–распорядительные функции в администрации Петропавловского сельского поселения Верхнеуральского муниципального района Челябинской области является не обоснованным, не подтвержден, поэтому является лишь предположением.

Обвинение в части того, что Лыгина Т.В. выполняла организационно–распорядительные функции не конкретизировано, не раскрыто, не указано, в чем конкретно заключались организационно–распорядительные функции, какие именно функции выполняла Лыгина Т.В. и по какому основанию, признаку, по мнению органа предварительного следствия, эти функции относятся к организационно–распорядительным.

Таким образом, квалифицирующий признак ч. 3 ст. 159 УК РФ «с использованием своего служебного положения» не нашел своего подтверждения и не доказан стороной обвинения.

Доводы обвинения о статусе муниципального служащего в связи с наличием копии Свидетельства о присвоении с 1 ноября 2004 года квалификационного разряда «референт муниципальной службы Муниципального образования Петропавловский сельсовет» не выдерживают никакой критики, т.к. согласно ст. 6 закона о муниципальной службе должность муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, которая образуется в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления или выборного лица.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации (в настоящем случае – Челябинской области[1]), утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. При составлении и

[1] Закон Челябинской области от 04.04.2007 № 105–ЗО «Об утверждении реестра должностей государственной гражданской службы Челябинской области» (с изменениями на 04.04.2017) // Южноуральская панорама. – 2007. – № 68.

утверждении штатного расписания органа местного самоуправления используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

Таким образом, довод о том, что «референт муниципальной службы» является муниципальным служащим, опровергается Реестром муниципальных должностей, утвержденном в администрации Петропавловского сельского поселения и в реестре, утвержденном соответствующим законом Челябинской области.

В законе о муниципальной службе отсутствует такая форма принятия на муниципальную должность, как выдача какого–либо Свидетельства, а тем более о присвоении квалификационного разряда.

Несмотря на указанное правовое исследование приговором Верхнеуральского районного суда Челябинской области вынесен в отношении Лыгиной Т.В. обвинительный приговор по ч. 3 ст. 159 УК РФ и решение по гражданскому иску потерпевших о возмещении материального ущерба в сумме 140 тысяч рублей.

Таким образом, для Лыгиной Т.В. наступили последствия в виде материальной и уголовной ответственности, хотя по мнению защиты факт наличия статуса муниципального служащего доказан не был.

Коррупционным признается такое поведение должностного лица, которое направлено на получение личной выгоды путем злоупотребления служебным положением[1].

Зачастую коррупционные преступления совершаются под так называемым коррупционным давлением – совокупностью социальных и психологических факторов воздействия на должностное лицо, приводящих к ситуации выбора между злоупотреблением властными полномочиями для получения личной выгоды или нет.

---

[1] Ванновская О.В. Личностные детерминанты коррупционного поведения // Психология – 2009.– № 6. – С. 323–328.

Человек может быть нетерпим к коррупционным проявлениям, тогда он обладает антикоррупционной устойчивостью, и может быть склонным к коррупции, тогда он совершает коррупционные преступления разной степени тяжести.

Коррупция преследуется законодательством РФ, которое в этой сфере насчитывает около 125 НПА только федерального уровня, свыше тысячи на уровне субъектов РФ и более двадцати тысяч – на уровне муниципалитетов[1].

Существуют также законы субъектов РФ и муниципальные НПА в сфере борьбы с коррупцией, которые принимаются и утверждаются в соответствии с федеральным законодательством РФ.

Приведем пример судебного дела по обвинению муниципального служащего Сафонова Алексея Павловича, 1970 года рождения, по ст. 290 УК РФ «Получение взятки».

Уголовное дело № 4906330 возбуждено 29 сентября 2014 года в отношении Сафонова А.П. Следственным управлением по Челябинской области Следственного Комитета Российской Федерации по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ – злоупотребление должностными полномочиями при приемке выполненных ООО «Энергетик» работ по строительству автомобильных дорог. Злоупотребление заключалось в незаконной приемке по актам формы КС–2, КС–3[2] и оплате указанных работ денежными средствами областной субсидии, полученной в бюджет Чебаркульского городского округа.

В ходе судебного разбирательства в Миасском городском суде Челябинской области производство по данной статье было прекращено за истечением срока привлечения к уголовной ответственности.

---

1 Аленькин И.В. Перечень конституционно–правовых актов и судебных решений антикоррупционного характера. – М.: Юстицининформ, 2016. – С. 530.

2 Альбом унифицированных форм первичной учетной документации по учету работ в капитальном строительстве и ремонтно–строительных работ (формы утверждены Постановлением Госкомстата РФ от 11.11.1999 № 100) // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. – 2007. – № 1 – С. 34-40.

Однако, органами следствия для более надежного обвинения А.П. Сафонова и увольнения его с муниципальной службы 1 октября 2014 г. было возбуждено уголовное дело по п. «в» ч. 4 ст. 290 УК РФ (в ред. от 2011 г.) и ч. 6 ст. 290 УК РФ – получение взятки в особо крупном размере в период прохождения муниципальной службы в Администрации Чебаркульского городского округа Челябинской области на должности заместителя главы по городскому хозяйству.

Суть обвинения в получении взятки заключалась в том, что Сафонов А.П. получал так называемый «откат» – разницу между официальной суммой контракта (прописанной в документах) и стоимостью фактических работ.

При этом, осуждение Сафонова А. П. на 9 лет строгого режима произошло за получение взятки – т.е. совершения коррупционного преступления против интересов муниципальной службы и особо охраняемых государственных интересов Российской Федерации.

Сафонов А.П. и сторона защиты последовательно доказывали отсутствие состава и события преступления, оговора со стороны якобы «взяткодателя» Лебедева Е.О. ввиду личной неприязни и наличия межличностного конфликта, а также виду отсутствия действительных и достоверных доказательств совершения подсудимым указанного преступления. Доводы защиты не нашли должной правовой оценки в приговоре суда и апелляционном определение Челябинского областного суда об оставлении жалобы подсудимого без удовлетворения.

На стадии предварительного расследования в администрацию Чебаркульского городского округа поступило Представление об устранении обстоятельств, способствовавших совершению коррупционного преступления, которое было рассмотрено на заседании Комиссии по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе Чебаркульского городского округа. Согласно решениям, принятым указанной комиссией в администрации Чебаркульского городского округа[1], проведена работа с муниципальными

[1] Протокол заседания комиссии по противодействию коррупции в МО «Чебаркульский городской округ» от 17.06.2015 г. № 3 // [электронный ресурс] – URL: http://www.chebarcul.ru/administration/corruption/kom–corruption/ – (дата обращения 10.02.2018).

служащими по недопущению коррупционных проявлений и нарушений законодательства в интересах каких–либо лиц.

Данный пример наглядно демонстрирует всю важность соблюдения муниципальным служащим требований законодательства РФ, ответственного и добросовестного исполнения возложенных на него функций и обязанностей, соблюдение этики и правил поведения.

В данной главе рассмотрены важные составляющие муниципальной службы – нормотворческая деятельность муниципальных служащих, исполнительных и представительных органов местного самоуправления, а также различные виды ответственности и их характерные особенности.

Нормотворческая деятельность муниципальных служащих и ОМСУ регламентирована федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ и порядком принятия муниципальных НПА, утверждаемым каждым муниципальным образованием отдельно.

Видами ответственности муниципальных служащих являются дисциплинарная, административная, материальная, уголовная ответственность. Привлечение муниципального служащего к каждой из них требует четкого определения совершенного правонарушения, сбора и представления достоверных доказательств, выяснения причин и обстоятельств, способствовавших наступлению негативных последствий, а также формы вины служащего и иных личностных причин и характеристик.

Наиболее тяжелыми видами ответственности муниципального служащего является уголовная и ответственность за нарушение антикоррупционного законодательства РФ.

С каждым этапом административной реформы в РФ нормы законодательства, регулирующего прохождение муниципальной службы и осуществления мер по борьбе с коррупцией усложняются, а меры наказания ужесточаются.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящая выпускная квалификационная работа выполнена с целью изучения и анализа правового регулирования отношений в сфере применения труда на муниципальной службе, выяснения правового статуса и правовых основ муниципальной службы; выявления проблемных вопросов, возникающих при прохождении муниципальной службы и поиска их решения.

При написании данной работы решены следующие задачи:

– проанализировано действующее законодательство РФ в сфере муниципального управления, муниципальной службы, муниципального права, трудовое законодательство, применимое к объекту исследования;

– проведен мониторинг эффективности правового регулирования в сфере муниципальной службы, в сфере правотворческой деятельности муниципальных служащих, в сфере пресечения коррупционного поведения, в сфере защиты прав муниципальных служащих и т.д.;

– изучены существующие судебная и правоприменительная практика в сфере прохождения муниципальной службы;

– даны собственные определения и разъяснены понятия муниципальной службы, муниципального служащего, компетенции и полномочий муниципального служащего.

По итогам настоящего исследования можно сделать следующие выводы.

В Российской Федерации в связи с переходом к рыночной экономике изменилась модель социально–экономического развития и кардинально поменялась система государственного управления. Объективной необходимостью стало создание на уровне первичных единиц территориального деления особых властных структур, обеспечивающих выполнение воли единственного источника власти в нашей стране в соответствии с Конституцией РФ – народа.

Необходимость управления огромной страной предопределила создание категории профессиональных управленцев, умеющих решать вопросы

повседневной жизни и строить планы перспективного развития в соответствии с меняющимся законодательством РФ и проводимыми реформами.

Вопросы, стоящие перед государством об обеспечении достойной и качественной жизни населения, для эффективного разделения полномочий и компетенций между разноуровневыми управленцами, были разделены на вопросы федерального, регионального и муниципального уровней.

Если на федеральном и региональном уровнях государственное управление осуществляется профессиональными кадрами – государственными служащими, то местное самоуправление, гарантированное главой 8 Конституции РФ невозможно без деятельности лиц, специально уполномоченных на решение вопросов местного значения.

Полномочия по администрированию бюджета муниципального образования, обеспечению социально–экономического развития малой территории, осуществление социальной политики на местном уровне, повышение качества жизни населения, организации финансово–хозяйственной деятельности, в т.ч. по предотвращению и ликвидации негативных последствий в результате чрезвычайных ситуаций, предоставляются специально подобранному профессиональному лицу, отвечающему предъявляемым требованиям и функциональной специфике.

Резюмируя взгляды теоретиков и практиков на определение понятия муниципальной службы, можно сделать собственный вывод, что это особая деятельность граждан, реализуемая в пределах одной территории, направленная на решение возникающих в жизни населения вопросов, отнесенных законодательством к вопросам местного значения, осуществляемая профессиональными лицами в соответствии с действующим законодательством для соблюдения прав и свобод человека и иных конституционных принципов, а также интересов муниципалитета и государства в целом.

Муниципальные служащие – лица, специально уполномоченные населением муниципального образования (путем профессионального отбора или прохождения процедуры назначения на должность, признанную НПА в качестве

муниципальной), к осуществлению функций органа муниципальной власти, и наделенные предусмотренной законодательством РФ о муниципальном управлении компетенцией по решению вопросов местного значения, получающие денежное содержание из средств местного бюджета муниципального образования и обязанные соблюдать все ограничения и запреты, характерные для муниципальной службы, а также не допускать нарушения этических и морально–нравственных норм служебного поведения.

Компетенцией муниципальных служащих является определенная соответствующим НПА сфера ответственности, а также перечень функциональных обязанностей по решению вопросов местного значения в пределах установленных должностных обязанностей служащего.

Полномочия муниципального служащего – ряд прав, способов и методов того или иного решения вопросов местного значения или служебных задач в пределах установленной компетенции.

Основой всей правовой системы РФ является Конституция РФ – Основной закон страны, закрепляющий основания существования местного самоуправления и муниципальной службы.

В настоящее время правовое регулирование деятельности муниципальных служащих осуществляется рядом нормативно–правовых актов различного уровня. Базисными актами для местного самоуправления являются:

– Конституция РФ,

– Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»,

– Федеральный закон РФ от 2 марта 2007 года № 25–ФЗ «О муниципальной службе в РФ»,

– Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 года № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» и др.

Правовое регулирование трудовых отношений муниципального служащего представлено целым рядом НПА, среди которых КРФ; Трудовой кодекс РФ, Федеральные законы РФ: от 6 октября 2003 года «Об общих принципах

организации местного самоуправления в РФ», от 2 марта 2007 года № 25–ФЗ «О муниципальной службе в РФ», от 25 декабря 2008 года № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» и других.

Положения указанных законов должны найти свое отражение в законах субъектов РФ и муниципальных нормативно–правовых актах. Положения о статусе муниципального служащего также подлежат включению в Устав муниципального образования.

Реализация Послания Президента РФ 2013 года в настоящий момент еще не закончена, идет регулярное изменение законодательства РФ. Количество нормативно–правовых актов, регулирующих данные правоотношения, составляет внушительную цифру, многие из актов дублируют друг друга, не разъясняя при этом конкретный предмет регулирования, а ограничиваясь общими фразами.

Такая ситуация представляет проблему при реализации принципов муниципальной и гражданской службы, создавая сложную бюрократическую модель. В связи с этим представляется логичным сведение подобных актов в единый базовый закон – например, Кодекс государственной и муниципальной службы РФ или Кодекс публичной власти РФ, который содержал бы основополагающие общие положения и раскрывал особенности правового регулирования каждого вида службы.

Представляется возможным предусмотреть в данном документе четкое, конкретизированное определение понятий «муниципальная служба», «муниципальный служащий», принятие такого закона позволило бы разграничить предметы правового регулирования, обозначая четко суть полномочия и способ реализации компетенций, права, обязанности, гарантии и способы защиты прав служащих, включая право на четкое понимание относимости периодов службы к специальным видам стажа, соотношения между классными чинами служащих, их соответствие в положении и т.д.

Безусловно, права и обязанности муниципального служащего, определенный характер ограничений и запретов, а также ряд гарантий и льгот –

все это является основными частями правового статуса муниципального служащего.

Совокупность указанных элементов правового статуса муниципального служащего и нормативно–правовых актов различного уровня, регулирующих прохождение муниципальной службы, позволяет сделать вывод о сбалансированности рассматриваемого явления – служащий, исполняя обязанности и соблюдая запреты, имеет ряд прав, привилегий и гарантий, которыми могут быть восполнены возникающие неудобства.

Создание благоприятных условий для муниципальной службы, соблюдение указанных элементов статуса позволяет снизить или ликвидировать коррупционные проявления.

Правовое регулирование условий поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения осуществляется муниципальными правовыми актами, которые в свою очередь согласуются и соответствуют законодательству субъекта РФ по указанной тематике. Многие вопросы прохождения муниципальной службы могут быть решены только посредством изменения соответствующей нормы закона субъекта РФ или федерального законодательства.

Следует акцентировать внимание на том, что составляющие правового статуса муниципального служащего элементы, а также вопросы и основания поступления, прохождения и прекращения муниципальной службы предусмотрены в федеральном законе о муниципальной службе. Указанные нормы не допускают своей вольной юридической трактовки.

Нормотворческая деятельность муниципального служащего проводится в строго соответствии с требованиями действующего законодательства РФ и субъекта РФ, а также с муниципальными НПА. В случае нарушения законодательства для муниципального служащего предусмотрено несколько видов ответственности.

Принятие муниципальным служащим, коллегиальным органом, представительным ОМСУ НПА, не отвечающего требованиям законности, юридической логики и соблюдения интересов населения и человека (в частности),

может быть оспорено путем обращения с претензией к вышестоящему должностному лицу или в судебном порядке по правилам КАС РФ.

НПА не должны нарушать главные принципы Конституции РФ – соответствие действующему законодательству, осуществление защиты прав и свобод человека, соблюдение интересов населения и юридических лиц, недопущение возможностей и оснований для коррупционных проявлений.

Приведенные в настоящей работе примеры наглядно демонстрируют всю важность соблюдения муниципальным служащим требований законодательства РФ, ответственного и добросовестного исполнения возложенных на него функций и обязанностей, соблюдение этики и правил поведения.

Рассмотрены важные составляющие муниципальной службы – нормотворческая деятельность муниципальных служащих, исполнительных и представительных органов местного самоуправления, а также различные виды ответственности и их характерные особенности.

Нормотворческая деятельность муниципальных служащих и ОМСУ регламентирована федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ и порядком принятия муниципальных НПА, утверждаемым каждым муниципальным образованием отдельно.

Видами ответственности муниципальных служащих являются дисциплинарная, административная, материальная, уголовная ответственность. Привлечение муниципального служащего к каждой из них требует четкого определения совершенного правонарушения, сбора и представления достоверных доказательств, выяснения причин и обстоятельств, способствовавших наступлению негативных последствий, а также формы вины служащего и иных личностных причин и характеристик.

Наиболее тяжелыми видами ответственности муниципального служащего является уголовная и ответственность за нарушение антикоррупционного законодательства РФ.

С каждым этапом административной реформы в РФ нормы законодательства, регулирующего прохождение муниципальной службы и

осуществления мер по борьбе с коррупцией усложняются, а меры наказания ужесточаются.

При этом повышается авторитет муниципальной власти и степень осознания населением своей роли в управлении муниципалитетом.

Именно уровень профессионализма, компетенции и нравственности муниципальных служащих, как проводников политики государства, позволяет судить об авторитете всей российской власти, эффективности реализации стратегических целей и задач, степени практического решения возникающих вопросов по улучшению жизни на всех уровнях управления. От состояния данного показателя в том числе зависит степень вовлеченности населения в политический процесс и уровень удовлетворенности жизнью.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативно – правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21–ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 2015 – 11 марта.

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138–ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 2002. – 20 ноября.

5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95–ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 2015. – 27 июля.

6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197–ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195–ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.

8. Уголовно–процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174–ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 2001. – № 249.

9. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146–ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 1998. – 6 августа.

10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145–ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 1998. – 12 августа.

11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63–ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

12. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323–ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. – 2011. – 23 ноября.

13. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. – 2008. – 31 декабря.

14. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25–ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – 3 марта.

15. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135–ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. – 2006. – 15 июля.

16. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94–ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации, – 2006. – № 6. – Ст. 636.

17. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 31 июля.

18. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

19. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 31 мая.

20. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167–ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Российская газета. – 2001. – 20 декабря.

21. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – 18 мая.

22. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55–ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Российская газета. – 1998. – 15 апреля.

23. Указ Президента РФ от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26 (ч. II). – Ст. 3520.

24. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // Российская газета. – 2005. – 3 февраля.

25. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. – 2013. – 16 апреля.

26. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2018 г. № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов» // URL: https://www.consultant.ru/law/hotdocs/53265.html/ – (дата обращения 10.04.2018).

27. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. – 1997. – 2 марта.

28. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781–II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // Ведомости ФС РФ. – 1996. – № 32 – Ст.1334.

29. Указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 1 февраля 2016 г. № 65/11/1 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» с приложением Перечня № 23 статей Уголовного кодекса РФ, используемые при формировании статистической отчетности // URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71231728/. – (дата обращения 10.04.2018).

30. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 24 ноября 2008 г. № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» // URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home&utm_csource=online&utm_cmedium=button (дата обращения - 10.03.2018).

31. Приказ Министерства юстиции РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. – 2007. – 8 мая.

32. Альбом унифицированных форм первичной учетной документации по учету работ в капитальном строительстве и ремонтно–строительных работ (формы утверждены Постановлением Госкомстата РФ от 11 ноября 1999 г. № 100) // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. – 2007. – № 1 – С. 18-32.

33. Обзор нормотворчества субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам прохождения гражданской (муниципальной) службы в РФ (по состоянию на 15 февраля 2018 г.) // Официальный сайт Министерства юстиции РФ. – 2018. – URL: http://minjust.ru/ – (дата обращения 10.04.2018).

34. Сведения по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации Министерства юстиции Российской Федерации // Официальный сайт Министерства юстиции РФ – 2016–2017 – URL: http://minjust.ru/ru. – (дата обращения 10.04.2018).

35. Закон Челябинской области от 30 мая 2007 г. № 144–ЗО «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области» (подписан Губернатором Челябинской области 8 июня 2007 г.) // Южноуральская панорама. – 2007. – № 120.

36. Закон Челябинской области от 4 апреля 2007 г. № 105–ЗО «Об утверждении реестра должностей государственной гражданской службы Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 2007. – № 68.

37. Устав Петропавловского сельского поселения Верхнеуральского муниципального района Челябинской области от 28 декабря 2005 г. № 45 // Официальный сайт администрации ПСП ВМР Челябинской области. – 2005. – URL: http://www.pe.verhneuralsk.ru/LegalActs/.

38. Постановление администрации Чебаркульского городского округа Челябинской области от 20 марта 2015 г. № 338 «Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы в Чебаркульском городском округе» // Официальный сайт администрации Чебаркульского городского округа. – 2015. – URL: www.chebarcul.ru/netcat_files/File/Prilog%20338%2020_03_2015.doc.

39. Протокол заседания комиссии по противодействию коррупции в МО «Чебаркульский городской округ» от 17 июня 2015 г. № 3 // Официальный сайт администрации Чебаркульского городского округа. – 2015. – URL: http://www.chebarcul.ru/administration/corruption/kom–corruption/.

40. Петр I. Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был // Полное собрание законов Российской империи, с 1649 года. Т.VI. (1720 – 1722). – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. – № 3890. – С. 486–493 (утратил силу).

2. Постановления высших судебных инстанций и материалы юридической практики

41. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 08.04.2004. – 8 апреля.

42. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // Российская газета. – 2008. – 12 января.

43. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. – 30.10.2009. – 2 ноября.

44. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» // Российская газета. – 2010. – 7 июля.

45. Постановление Пленума ВАС Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» // Вестник ВАС РФ. – 28.08.2013. – № 10.

46. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22 июня 2016 г.) // СПС Консультант. – 27.06.2016.

47. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 26 августа 2013 г. № ВАС–6256/13 «О передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СПС Гарант. – 10.09.2013. – (электронный ресурс) www.garant.ru.

48. Информация о движении дел. Гражданские дела 2–ой (апелляционной, кассационной) инстанции Челябинского областного суда. Карточка дела № 11–3839/2015 // Официальный сайт Челябинского областного сайта. – 2015. – URL: http://www.chel–oblsud.ru/index. php?html=cases&inst=22&caseid=13024981.

49. Судебное делопроизводство Верхнеуральского районного суда Челябинской области. Карточка дела № 1–59/2017 // URL: https://vural–chel.sudrf.ru.

50. Судебное делопроизводство Верхнеуральского районного суда Челябинской области. Карточка дела № 1–2/2018 (1–157/2017) // URL: https://vural–chel.sudrf.ru.

3. Литература

51. Аленькин, И. В. Перечень конституционно–правовых актов и судебных решений антикоррупционного характера: Учебно–методический комплекс «Конституционно–правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом» / И. В. Аленькин. – М.: Юстицинформ, 2016. – 586 с.

52. Астанин, В. В. Мониторинг обеспечения и состояния качества нормотворческой деятельности органов местного самоуправления / В. В. Астанин, А. В. Роговая // Мониторинг правоприменения. – 2016. – № 4 (21). – С. 4–13.

53. Важенина, И. С. Риски деловой репутации: идентификация и оценка / И. С. Важенина, С. А. Пестриков, Т. Р. Шарипов // Экономический анализ: теория и практика. – 2011. – № 17 (224). – С. 6–9.

54. Ванновская, О. В. Личностные детерминанты коррупционного поведения / О. В. Ванновская // Психология. – 2009 – № 6. – С. 323–328.

55. Васильев, В. И. Муниципальное право России: Учебник, 2 изд. перераб. и доп. / В. И. Васильев. – М.: Юстицинформ, 2012. – 686 с.

56. Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства. / Л. А. Велихов – М.: Наука, 1996. – 512 с.

57. Войтович, В. Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие / В. Ю. Войтович. – Ижевск: Изд–во «Удмуртский университет» Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013. – 689 с.

Емельянова А., Шраменко М. В кабинет главы Миасса Геннадия Васькова нагрянули силовики // [электронный ресурс] – URL: https://chelyabinsk.74.ru/text/criminal/430829805527040.html – (дата обращения 14.05.2018).

58. Зайцев, М. С. Юридическая ответственность муниципальных служащих и муниципальных образований / М. С. Зайцев // Журнал Волгоградского филиала РАНХиГС при Президенте РФ. – 2011. – № 1. – С. 2–4.

59. Косаренко, Н. Н. Рецензия на монографию Каллагова Т. Э. Правовое регулирование муниципальной службы в условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации: Монография / Н. Н. Косаренко, М. С. Прокошин. – М.: Портал российской науки, 2015 – 296 с.

60. Лазаревский, Н. И. Самоуправление / Н. И. Лазаревский // Мелкая земская единица: сб. статей – СПб. – 1903. – 55 с.

Майские указы Президента РФ №№ 596 – 606 от 07.05.2012 //[электронный ресурс] – URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Майские_указы – (дата обращения 14.05.2018).

Методические материалы по реализации общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации // [электронный ресурс] –https://gossluzhba.gov.ru/rezerv. – (дата обращения 15.04.2018).

61. Новокрещёнов, А. В. Кадровый состав местных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу /

А. В. Новокрещённов // Социологические исследования. – 2008. – № 10 – С. 62–67.

62. Обидина, С. В. Особенности правового статуса муниципального служащего / С. В. Обидина // Экспериментальные и теоретические исследования в современной науке: сб. ст. по матер. VI междунар. науч.–практ. конф. № 6 (6). – Новосибирск: СибАК, 2017. – 203 с.

Пресс–служба губернатора Челябинской области. Борис Дубровский поставил перед властями Чесменского района задачи по эффективному использованию земель // [электронный ресурс] – URL: http://gubernator74.ru/news/boris–dubrovskiy – (дата обращения 03.04.2018).

74. Пресс–служба губернатора Челябинской области. Борис Дубровский встретился с исполняющим обязанности главы Чесменского муниципального района // [электронный ресурс] – URL: http://gubernator74.ru/news/boris–dubrovskiy–vstretilsya–s–21916 – (дата обращения 03.04.2018 г.).

63. Пронюшин, А. А. Человек публичный – предназначенный к счастью / А. А. Пронюшин // [электронный ресурс] – URL: http://ruimage.ru/space/rubric_93/.

64. Реброва, Н.М. Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие / Н.М. Реброва – Юж.–Рос. гос. техн. ун–т. – Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011. – 254 с.

Сапронова Ю. Дело Улюкаева: главные факты о процессе над бывшим министром // [электронный ресурс] – URL: https://www.rbc.ru/politics – (дата обращения 16.03.2018).

65. Словарь иностранных слов: Актуальная лексика. Толкования. Этимология / под ред. Н. Н. Андреевой и др.; спец. науч. ред. А. В. Боброва. – М.: Цитадель, 1997. – 318 с.

66. Смирнова, Ю. М. Особенности реализации полномочий представительных и исполнительных органов местного самоуправления в сфере правотворчества / Ю. М. Смирнова // Научно–сетевое издание «Ученые записки». – 2010. – № 4.– С. 34-40.

67. Старилов, Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю.Н. Старилов. – М.: ИНОРМА, 2002. – 740 с.

68. Суфянова, Е. З. Юридическая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц / Е. З. Суфянова, Р. С. Ядыкин // Экономика и социум – 2016. – № 6 (25). – С. 7–10.

69. Уваров, А. А. Теоретические аспекты правового регулирования предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления / А. А. Уваров // Вестник ОГУ – 2008. – № 6 (88). – С. 37.

75. 76. Энциклопедия РИА «ФедералПресс». Третьяков Станислав Викторович // [электронный ресурс] – http://lib.fedpress.ru/person/tretyakov–stanislav–viktorovich – (дата обращения 10.05.2018).

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Должностная инструкция муниципального служащего

Разработал: Утвердил: Соглаовал:
Введена с «_____» _____ 20____ года

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1) Наименование структурного подразделения: правовое управление администрации _____ городского округа.

2) Наименование должности: ведущий специалист правового управления администрации _____ городского округа. Ведущий специалист является муниципальным служащим, замещающим ведущую муниципальную должность муниципальной службы.

3) Непосредственно подчиняется: начальнику правового управления администрации _____ городского округа.

4) Утверждается на должность и освобождается от должности: Главой _____ городского округа по представлению начальника правового управления.

5) В своей деятельности руководствуется:

- Конституцией РФ, Федеральным законом «О муниципальной службе», федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, Законом Челябинской области «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области», законодательными и иными нормативно-правовыми актами Челябинской области, муниципального образования, Уставом городского округа, Положением о правовом управлении;
- настоящей должностной инструкцией;
- Правилами внутреннего трудового распорядка.

6) **Условия оплаты труда:** денежное содержание в соответствии с трудовым договором, Положением об оплате труда.

2. **ОБЯЗАННОСТИ**

Руководствуясь в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законодательными и иными нормативно-правовыми актами Челябинской области, Уставом муниципального образования, исполняет следующие:

2.2. Организационные функции:

2.2.1. Обеспечивает:

- соблюдение законности в деятельности главы и администрации округа, защиту их правовых интересов;
- осуществление взаимодействия с правоохранительными органами;
- сохранность вверенной оргтехники, программного обеспечения, оборудования;
- соблюдения требований правил охраны труда, противопожарной безопасности;
- взаимодействие с федеральными органами государственной власти и их местными структурами в пределах своей компетенции;
- в своей профессиональной деятельности соблюдение действующего трудового законодательства, соблюдение, защиты прав и законных интересов граждан;
- сохранность служебной документации;

2.2.2. Осуществляет:

- направление материалов в порядке статей 144, 145 УПК РФ в правоохранительные органы для проведения проверки;
- направление жалоб, протестов на решения правоохранительных органов;
- информирование правоохранительных органов о фактах коррупционных проявлений;
- подготовку исковых заявлений, мировых соглашений, кассационных, надзорных жалоб, заявлений, обращений в прокуратуру, правоохранительные органы, иных документов;

- подготовку заключений и ответов на обращения граждан и юридических лиц в соответствии с резолюцией начальника;
- подготовку пояснительных, служебных записок, заключений правовой экспертизы документов с резолюцией начальника;
- подготовку проектов распоряжений, постановлений главы;
- правовое сопровождение деятельности главы в работе с правоохранительными органами;
- выполнение служебных поручений в установленные сроки и в требуемых объемах и надлежащем качестве, строгое соблюдение требований, установленных регламентом;
- консультирование работников администрации по правовым вопросам;
- участие в судебных процессах в Арбитражных судах и судах общей юрисдикции.

2.3. Исполнительские функции:

2.3.1. Участвует:

- в подготовке и заключении коллективных договоров, разработке и реализации мероприятий по регулированию социально-трудовых отношений в администрации;

2.3.2. Подготавливает:

- четко, профессионально и своевременно исполняет выданные начальником управления либо его заместителем плановые и внеплановые поручения, задания, работу по кругу вопросов, входящих в его функциональные обязанности;
- и представляет информацию об изменениях в законодательстве, а также об изменениях или отмене правовых актов администрации городского округа;
- и участвует в подготовке и осуществлении мероприятий по укреплению трудовой дисциплины, регулированию социально-трудовых отношений в администрации;
- и участвует в разработке и осуществлении мероприятий по укреплению договорной, финансовой и трудовой дисциплины, обеспечению сохранности имущества администрации;
- информацию начальнику управления о проделанной работе, связанной с выполнением своих функциональных обязанностей за месяц, ежеквартально, за полугодие, за год (при необходимости);
- ответы по рассматриваемым обращениям граждан и организаций в сроки, установленные законодательством;
- ответы и заключения на входящую документацию: постановления, распоряжения, протоколы, предписания контролирующих органов, служебные письма, законодательные и нормативно-правовые акты с резолюцией начальника управления и главы;
- пояснительные, служебные записки, заключения правовой экспертизы документов с резолюцией начальника;
- проекты распоряжений, постановлений главы;

отчет - анализ и обобщение результатов рассмотрения претензий, судебных и арбитражных дел, а также практику заключения и исполнения договоров;

- правовую экспертизу документов;
- заключения и служебные записки по соблюдению муниципальными служащими требований Закона о муниципальной службе;
- исковые заявления, кассационные, апелляционные, надзорные жалобы, мировые соглашения;
- и формирует пакет документов для обращения в суд, правоохранительные органы;
- обращения, заявления в органы прокуратуры, следственный комитет, иное.

2.3.3. Представляет интересы главы, администрации в правоохранительных органах, а также в других государственных органах и организациях при рассмотрении вопросов, связанных с деятельностью администрации.

2.3.4. Выполняет:

- распоряжения, указания, поручения главы округа, заместителей главы, начальника управления либо его заместителя;

- должностные обязанности в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами Челябинской области, Уставом городского округа, должностной инструкцией.

2.3.5. Обеспечивает:

- конфиденциальность сведений, ставших известными в связи с исполнением должностных обязанностей;
- соблюдение утвержденного внутреннего трудового распорядка, правил делового общения, норм служебной этики. Не допускает бездействий и не совершает действий, затрудняющих работу органов местного самоуправления.

2.3.6. Представляет отчеты о выполнении планов работы ежемесячно, ежеквартально, за полугодие, за год - начальнику отдела (при необходимости).

2.3.7. Удостоверяет копии нормативно-правовых и ненормативных правовых актов главы городского округа и иных должностных лиц администрации округа, принятых в пределах их компетенции.

2.3.8. Предоставляет сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным.

2.4. Контрольно-учетные функции: контролирует сроки исполнения ответов на запросы правоохранительных органов, а также соблюдение сроков обжалования постановлений, вынесенных правоохранительными органами.

3. КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ.

3.1 Квалификационные требования: высшее образование или профессиональное юридическое образование и стаж работы по специальности не менее 3 (трех) лет;

- владеть компьютером на уровне уверенного пользователя, умение пользоваться поисковой системой «Консультант-плюс»;
- обладать чувством ответственности, умением работать с людьми, дисциплинированностью, оперативностью, требовательностью, умением хранить служебную тайну.

3.2. Должен знать Конституцию РФ, Федеральный закон «О муниципальной службе», Трудовой кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, Указы Президента РФ, Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон РФ «О порядке рассмотрений обращений граждан Российской Федерации», Постановления Правительства РФ, Закон Челябинской области «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области», Устав городского округа, правила и нормы охраны труда, противопожарной защиты, муниципальные нормативно-правовые акты.

4. ПРАВА:

- запрашивать и получать от муниципальных учреждений и структурных подразделений администрации необходимые материалы и документы, относящиеся к вопросам деятельности администрации, а также необходимые для работы;
- вступать во взаимоотношения с подразделениями администрации и иными органами местного самоуправления для решения вопросов, входящих в компетенцию;
- на обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- пользоваться правами и гарантиями муниципального служащего, установленными Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст.11, 23), а также законом Челябинской области «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области», Уставом городского округа, нормативно-правовыми и локальными актами администрации;
- проводить анализ и вносить предложения по совершенствованию работы, связанной с предусмотренными настоящей инструкцией должностными обязанностями;

- отказаться от выполнения неправомерного поручения (ст.12 Закона «О муниципальной службе»);
- от имени администрации, в установленном порядке, обращаться в органы государственной власти и управления, в том числе в правоохранительные органы, а также в органы местного самоуправления других муниципальных образований, для получения разъяснений, консультаций и по другим вопросам, связанным с прохождением и правовым обеспечением муниципальной службы и деятельности администрации и главы округа;
- привлекать муниципальных служащих с участием их руководителей структурных подразделений администрации для решения возложенных на него задач, принимать участие в созываемых главой округа и его заместителями совещаниях;
- представлять интересы главы, администрации, в правоохранительных и следственных органах, в государственных органах, учреждениях и организациях, общественных организациях по вопросам их правовой защиты;
- участвовать в подготовке проектов документов, связанных с деятельностью главы округа и администрации;
- имеет право подписи, согласно полномочиям, установленным доверенностями от имени главы и администрации городского округа;
- использовать права, предусмотренные ТК РФ, ФЗ «О муниципальной службе», Законами субъекта о регулировании муниципальной службы в Челябинской области, трудовым договором;
- участвовать по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной или государственной службы;
- имеет право подписи, согласно полномочиям, установленным доверенностями от имени главы и администрации городского округа;
- на продвижение по службе, включая переход на государственную службу, увеличение денежного содержания с учетом результатов работы, уровня квалификации, стажа работы, классного чина, служебных заслуг.

5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Ведущий специалист несет ответственность:

5.1 Материальную и дисциплинарную за:

- качество и достоверность предоставляемой информации, нарушение действующего законодательства при подготовке документов;
- невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, изложенных в разделе «Обязанности»;
- превышение полномочий, изложенных в разделе «Права»;
- разглашение служебной информации, известной ему по роду деятельности;
- некачественное выполнение работ;
- невыполнение требований Федерального закона «О муниципальной службе», Закона Челябинской области «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области»;
- несоблюдение правил внутреннего трудового распорядка;
- ненадлежащее исполнение или неисполнение своих должностных обязанностей, предусмотренных настоящей должностной инструкцией, - в пределах, предусмотренных действующим трудовым законодательством Российской Федерации;
- за результаты и эффективность собственной деятельности.

5.2. За причинение материального ущерба – в пределах, определённых действующим Трудовым и гражданским законодательством Российской Федерации.

5.3. За непредставление установленных законом сведений или предоставление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера – в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Продолжение приложения № 1

6. ПОРЯДОК ПЕРЕСМОТРА ИНСТРУКЦИИ:

- Изменения в должностную инструкцию могут быть внесены начальником Правового управления либо его заместителем, с отметкой о согласовании начальником Правового управления, с последующим утверждением главой в случае введения в действие федеральных и областных законов, решений Собрания депутатов, а также Постановлений администрации, касающихся изменения структуры и функций администрации, управления.

ЛИСТ ОЗНАКОМЛЕНИЯ:

Настоящим подтверждаю, что я ознакомился с данной инструкцией и имел возможность обсудить особенности работы с представителями администрации до получения моего согласия работать на данном рабочем месте, в данной должности.

Я согласен с требованиями данной инструкции без оговорок.

_____ / _____

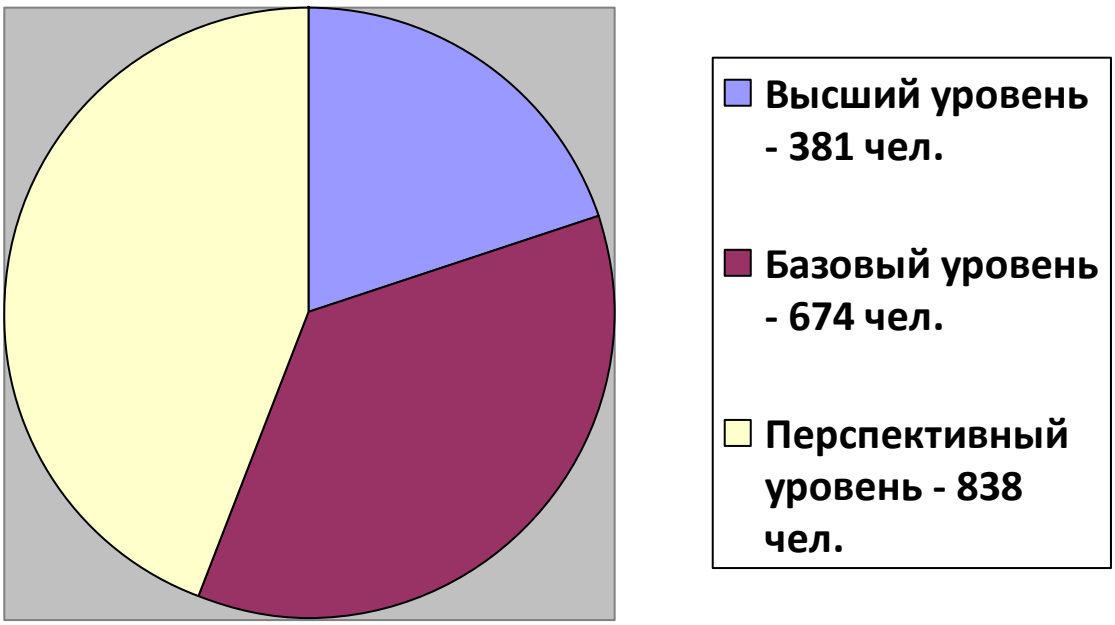
(Подпись работника) (Фамилия Имя Отчество)

«_____»_____ 20___ г.

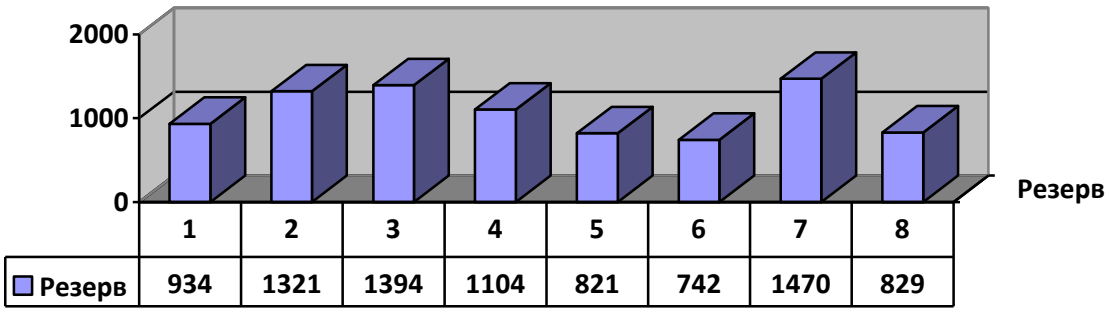
ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Количество человек, включенных в управленческий резерв по состоянию на конец 2017 года

- на федеральном уровне:



- на региональном уровне по федеральным округам:



1 - Северо-Кавказский ФО
2 – Южный ФО
3 – Центральный ФО
4 – Приволжский ФО
5 - Северо-Западный ФО
6 - Уральский ФО
7 – Сибирский ФО
8 – Дальневосточный ФО

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Методика проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы в Чебаркульском городском округе

Утверждена
постановлением администрации
Чебаркульского городского округа
от 20.03.2015 г. № 338

МЕТОДИКА
ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА НА ЗАМЕЩЕНИЕ ВАКАНТНЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ЧЕБАРКУЛЬСКОМ ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ

I. Общие положения

1. Настоящая Методика проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления, отраслевых (функциональных) органах администрации Чебаркульского городского округа (далее – Методика) определяет порядок организации и проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы (далее – муниципальная служба) в органах местного самоуправления, отраслевых (функциональных) органах администрации Чебаркульского городского округа (далее - муниципальные органы).

2. Основными задачами проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы (далее – конкурс) являются:

обеспечение конституционного права граждан Российской Федерации на равный доступ к муниципальной службе;

обеспечение права муниципальных служащих на должностной рост на конкурсной основе;

отбор и формирование на конкурсной основе кадрового состава муниципального органа;

формирование кадрового резерва муниципального органа для замещения вакантных должностей муниципальной службы;

совершенствование работы по привлечению и расстановке кадров.

3. Право на участие в конкурсе имеют граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие установленным законодательством Российской Федерации о муниципальной службе квалификационным требованиям к вакантной должности муниципальной службы.

Муниципальный служащий вправе на общих основаниях участвовать в конкурсе независимо от того, какую должность он замещает на период проведения конкурса.

4. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов на замещение должности муниципальной службы, допущенных к участию в конкурсе, их соответствия установленным законодательством Российской Федерации о муниципальной службе квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

5. Назначение на должность муниципальной службы осуществляется по результатам конкурса в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

II. Формирование конкурсной комиссии

6. Для проведения конкурса распоряжением (приказом) руководителя муниципального органа образуется конкурсная комиссия.

Продолжение приложения №3

7. Количественный и персональный состав конкурсной комиссии утверждается распоряжением (приказом) руководителя муниципального органа.

В состав конкурсной комиссии входят руководитель муниципального органа и (или) уполномоченные им муниципальные служащие (в том числе из структурного подразделения муниципального органа по вопросам муниципальной службы и кадров (далее – кадровая служба муниципального органа), юридического (правового) подразделения, в котором замещается вакантная должность муниципальной службы), представители научных и образовательных учреждений, других организаций в качестве независимых экспертов и представители общественного совета (в случае его наличия). Общее число представителей общественного совета и независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

Кандидатуры независимых экспертов и представителей общественного совета для включения в состав конкурсной комиссии представляются по запросу руководителя муниципального органа.

Состав конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы, исполнение должностных обязанностей по которой связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

Состав конкурсной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые повлияют на принимаемые конкурсной комиссией решения.

8. Конкурсная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов конкурсной комиссии.

Секретарь конкурсной комиссии обеспечивает работу конкурсной комиссии (регистрация и прием заявлений, ведение их учета, формирование дел, ведение протокола заседания конкурсной комиссии и др.).

III. Подготовка к организации проведения конкурса

9. Кадровая служба муниципального органа организует и обеспечивает проведение конкурсов.

10. Для оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов могут применяться следующие методы:

- анкетирование;
- тестирование;
- индивидуальное собеседование и другие, не противоречащие федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации, методы оценки.

Методы оценки распределяются по вакантным должностям муниципальной службы с учетом квалификационных требований к данным должностям в соответствии с их должностными регламентами.

Применение всех перечисленных методов не является обязательным.

Владение государственным языком Российской Федерации, знание Конституции Российской Федерации, основ законодательства Российской Федерации о муниципальной службе, противодействию коррупции, основ документооборота и информационно-коммуникационных технологий проверяется на основе теста.

Выбор оптимального метода (методов) оценки кандидата осуществляется кадровой службой муниципального органа по согласованию с руководителем структурного подразделения муниципального органа, в котором замещается вакантная должность муниципальной службы.

Продолжение приложения № 3

Необходимость, а также очередность применения перечисленных методов при проведении конкурса определяется конкурсной комиссией.

11. Кадровая служба муниципального органа, в котором замещаются вакантные должности муниципальной службы, разрабатывает и отбирает задания для каждого метода оценки с учетом квалификационных требований к должностям муниципальной службы, а также распределяет их по уровню сложности с учетом групп и категорий должностей муниципальной службы и определяет критерии оценки результатов.

12. Подготовленные и согласованные задания утверждаются на заседании конкурсной комиссии ее председателем.

IV. Организация проведения конкурса

13. Конкурс объявляется по решению представителя нанимателя при наличии вакантной (не замещенной муниципальным служащим) должности муниципальной службы, замещение которой может быть произведено на конкурсной основе.

14. Кадровая служба муниципального органа организует подготовку к публикации на официальном сайте муниципального органа в сети Интернет и в периодическом печатном издании объявления о приеме документов для участия в конкурсе.

15. В объявлении о приеме документов для участия в конкурсе указывается следующая информация:

наименование вакантной должности муниципальной службы и основные обязанности по ней;

квалификационные требования, предъявляемые к претенденту на замещение этой должности;

условия прохождения муниципальной службы;

место, время и срок приема документов, подлежащих представлению в соответствии с пунктом 17 настоящей Методики;

перечень методов оценки, которые будут применяться по каждой вакантной должности муниципальной службы при проведении конкурса;

предполагаемая дата проведения конкурса;

место и порядок проведения конкурса;

другие информационные материалы.

16. Кадровая служба муниципального органа размещает объявление о приеме документов для участия в конкурсе в источниках, указанных в пункте 14 настоящей Методики.

V. Прием документов для участия в конкурсе

17. Гражданин Российской Федерации, изъявивший желание участвовать в конкурсе, представляет в кадровую службу структурного подразделения муниципального органа:

а) личное заявление;

б) собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 г. № 667-р (далее – Анкета) с приложением фотографий;

в) копию паспорта или заменяющего его документа (соответствующий документ предъявляется лично по прибытии на конкурс);

г) документы, подтверждающие необходимое профессиональное образование, стаж работы и квалификацию:

- копию трудовой книжки (за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые) или иные документы, подтверждающие трудовую (служебную) деятельность;

Продолжение приложения № 3

- копии документов о профессиональном образовании, а также по желанию гражданина – о дополнительном профессиональном образовании, о присвоении ученой степени, ученого звания, заверенные нотариально или кадровыми службами по месту работы (службы);

д) заключение медицинской организации о наличии (отсутствии) заболевания, препятствующего поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению по учетной форме № 001-ГС/у, утвержденной приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. № 984-н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения»;

е) иные документы, предусмотренные законодательством Российской Федерации о муниципальной службе.

18. Муниципальный служащий муниципального органа, в котором проводится конкурс, изъявивший желание участвовать в конкурсе, подает заявление на имя представителя нанимателя.

Муниципальный служащий иного муниципального органа, изъявивший желание участвовать в конкурсе, представляет в муниципальный орган заявление на имя представителя нанимателя и собственноручно заполненную, подписанную и заверенную кадровой службой структурного подразделения муниципального органа, в котором муниципальный служащий замещает должность муниципальной службы, Анкету с приложением фотографий.

19. Документы, указанные в пунктах 17 и 18 настоящей Методики, представляются в течение 21 дня со дня объявления об их приеме.

Несвоевременное представление документов, представление их не в полном объеме или с нарушением правил оформления без уважительной причины являются основанием для отказа в их приеме.

При несвоевременном представлении документов, представлении их не в полном объеме или с нарушением правил оформления по уважительной причине сроки их приема могут быть перенесены по решению представителя нанимателя.

Представленный претендентом пакет документов является его заявкой на участие в конкурсе.

20. Кадровая служба муниципального органа организует:

проверку достоверности сведений, представленных гражданином при поступлении на муниципальную службу или муниципальным служащим (проверка достоверности сведений, представленных муниципальными служащим, осуществляется только в случае его участия в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы, относящейся к высшей группе должностей муниципальной службы);

проверку соответствия квалификационным требованиям (уровень образования, стаж муниципальной службы (государственной службы иных видов) или стаж (опыт) работы гражданина (муниципального служащего) по специальности, направлению подготовки);

с согласия гражданина (муниципального служащего) проведение процедуры оформления его допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин (муниципальный служащий), связано с использованием таких сведений;

распределение заявок, представленных претендентами, по вакантным должностям муниципальной службы и по методам оценки;

информирование граждан (муниципальных служащих) посредством почтовой связи и путем направления писем по электронной почте о допуске (отказе в допуске) к участию в конкурсе, о месте, времени и порядке проведения конкурса и о его результатах;

организационно-техническое обеспечение проведения конкурса (определение помещений, которые будут задействованы при проведении конкурса, выделение компьютерных и иных средств, требуемых при реализации методов оценки кандидатов).

21. Претендент не допускается к участию в конкурсе в связи с его несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности муниципальной службы, а также в связи с ограничениями, установленными законодательством Российской Федерации о муниципальной службе для поступления на муниципальную службу и ее прохождения. В этом случае он информируется в письменной форме о причинах отказа в участии в конкурсе.

22. После завершения проверки документов представитель нанимателя принимает решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса.

В случае установления в ходе проверки обстоятельств, препятствующих в соответствии с федеральными законами и другими нормативными актами Российской Федерации поступлению гражданина на муниципальную службу, он информируется в письменной форме о причинах отказа в участии в конкурсе.

23. Претендент на замещение вакантной должности муниципальной службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

24. Не позднее чем за 15 дней до начала второго этапа конкурса кадровая служба муниципального органа направляет сообщение о дате, месте и времени его проведения гражданам (муниципальным служащим), допущенным к участию в конкурсе (далее – кандидаты).

VI. Проведение конкурса

25. В день проведения конкурса кадровая служба муниципального органа организует применение методов оценки кандидатов, в том числе тестирование кандидатов, допущенных к участию в конкурсе.

Члены конкурсной комиссии могут присутствовать при оценке кандидатов.

Результаты оценки прикрепляются к заявке кандидата и передаются конкурсной комиссии.

26. Заседание конкурсной комиссии проводится при наличии не менее двух кандидатов.

Заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа ее членов. Проведение заседания конкурсной комиссии с учетом только ее членов, замещающих должности муниципальной службы, не допускается. Решения конкурсной комиссии по результатам проведения конкурса принимаются открытым голосованием простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов решающим является голос председателя конкурсной комиссии.

27. Конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов с учетом результатов проведения оценки.

28. Руководитель структурного подразделения, в котором замещается вакантная должность муниципальной службы, может провести индивидуальное собеседование с кандидатом. Мнение руководителя структурного подразделения, в котором замещается вакантная должность муниципальной службы, будет учтено при вынесении решения конкурсной комиссией.

29. По итогам конкурса каждый член конкурсной комиссии выставляет кандидату соответствующий балл, который заносится в конкурсный бюллетень с краткой мотивировкой, обосновывающей решение о соответствующей оценке.

30. Баллы, выставленные всеми членами конкурсной комиссии, суммируются.

Продолжение приложения № 3

31. Победителем по итогам проведения конкурса признается кандидат, который набрал наибольшее количество баллов.

32. Конкурсной комиссией может быть принято решение об установлении минимального количества баллов, недостижение которого может являться основанием для невозможности определения победителя конкурса.

33. В случае отказа кандидата, победившего в конкурсе, заключить служебный контракт на замещение вакантной должности конкурсная комиссия вправе предложить вакантную должность следующему кандидату, получившему наибольшее количество баллов, но не ниже минимального количества.

34. Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие кандидата и является основанием для назначения его на вакантную должность муниципальной службы, включения с согласия гражданина (муниципального служащего) в кадровый резерв в пределах группы должностей, либо отказа в назначении.

35. Результаты голосования конкурсной комиссии оформляются решением, которое подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами конкурсной комиссии, принявшими участие в заседании.

36. Если в результате проведения конкурса не были выявлены кандидаты, отвечающие квалификационным требованиям к вакантной должности муниципальной службы, на замещение которой он был объявлен, представитель нанимателя может принять решение о проведении повторного конкурса.

VII. Заключительные положения

37. По результатам конкурса издается распоряжение (приказ) муниципального органа о назначении победителя конкурса на вакантную должность муниципальной службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса. В случае принятия решения о включении кандидата в кадровый резерв (в пределах группы должностей и с согласия кандидата) издается приказ муниципального органа, о чем лицо, включенное в кадровый резерв, уведомляется в письменной форме.

38. Кадровая служба муниципального органа сообщает кандидатам, участвовавшим в конкурсе, о результатах конкурса в письменной форме в 7-дневный срок со дня его завершения. Информация о результатах конкурса также размещается в указанный срок на официальном сайте муниципального органа в сети Интернет.

39. Документы претендентов на замещение вакантной должности муниципальной службы, не допущенных к участию в конкурсе, и кандидатов, участвовавших в конкурсе, могут быть им возвращены по письменному заявлению на имя руководителя структурного подразделения муниципального органа в течение трех лет со дня завершения конкурса. До истечения этого срока документы хранятся в архиве муниципального органа, после чего подлежат уничтожению.

40. Расходы, связанные с участием в конкурсе (проезд к месту проведения конкурса и обратно, наем жилого помещения, проживание, пользование услугами средств связи и другие), осуществляются кандидатами за счет собственных средств.

41. Кандидат вправе обжаловать решение конкурсной комиссии в соответствии с законодательством Российской Федерации.