

Пенза 2023 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление 40.04.01 «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

«Государственно-правовые дисциплины»

О.В. Романовская/

(инициалы и фамилия)

_____ 2020 г.

ЗАДАНИЕ

на магистерскую диссертацию студентки гр. 20зююм1

Оськиной Елены Алексеевны

1. Тема работы: Правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации

2. Научный руководитель: к.ю.н., доцент каф. ГПД Карпушкин А.В.

3. Дата выдачи задания: 30.11.2020 г.

4. Срок сдачи слушателем законченной работы: 21.12.2022 г.

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

5.1 История становления и развития местного самоуправления и муниципальной службы в России

5.2 История становления и развития местного самоуправления и муниципальной службы за рубежом

5.3 Характеристика муниципальной службы в Российской Федерации

5.4. Порядок прохождения муниципальной службы в Российской Федерации

5.5 Должности муниципальной службы и классные чины муниципальных служащих в Российской Федерации

5.6 Основные права и обязанности муниципального служащего в Российской Федерации

5.7 Ограничения и запреты, связанные с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации

5.8 Гарантии муниципальных служащих в Российской Федерации

5.9 Юридическая ответственность муниципальных служащих в Российской Федерации

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы:

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		30.11.2020 г. Карпушкин А.В.	10.01.2021 г. Карпушкин А.В.
Становление и развитие местного самоуправления и муниципальной службы в России и опыт правового регулирования муниципальной службы за рубежом		10.01.2021 г. Карпушкин А.В.	07.06.2021 г. Карпушкин А.В.
Теоретические основы муниципальной службы в Российской Федерации		07.06.2021 г. Карпушкин А.В.	10.01. 2022 г. Карпушкин А.В.
Основы правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации		10.01.2022 г. Карпушкин А.В.	10.05.2022 г. Карпушкин А.В.
Заключение		10.05.2022 г. Карпушкин А.В.	21.12.2022 г. Карпушкин А.В.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ И ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ЗА РУБЕЖОМ.....	11
1.1 История становления и развития местного самоуправления и муниципальной службы в России.....	11
1.2 История становления и развития местного самоуправления и муниципальной службы за рубежом.....	18
2 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	22
2.1 Характеристика муниципальной службы в Российской Федерации....	22
2.2 Порядок прохождения муниципальной службы в Российской Федерации.....	25
2.3 Должности муниципальной службы и классные чины муниципальных служащих в Российской Федерации.....	35
3 ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	41
3.1 Основные права и обязанности муниципального служащего в Российской Федерации.....	41
3.2 Ограничения и запреты, связанные с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации.....	44
3.3 Гарантии муниципальных служащих в Российской Федерации.....	50
3.4 Юридическая ответственность муниципальных служащих в Российской Федерации.....	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	59
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	64
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	73

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Политические и социально-экономические преобразования, происходящие в Российской Федерации, существенно актуализировали задачу по повышению эффективности местного управления и муниципальной службы.

Муниципальная служба, как одна из главных составляющих местного самоуправления, является достаточно новым видом службы для Российской Федерации, насчитывающая чуть более четверти века своего существования. Это обусловлено тем, что само понятие муниципальной службы стало известно российскому праву сравнительно недавно. На возникновение и развитие муниципальной службы значительное влияние оказала Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году. Она впервые установила принципиально новую, самостоятельную форму осуществления народом публичной власти – местное самоуправление и посвятила ему целую главу. Кроме того, Конституция Российской Федерации 1993 года послужила толчком для развития нормативной базы о муниципальной службе в Российской Федерации.

Необходимо отметить, что муниципальная служба в настоящее время вызывает огромный интерес для всестороннего изучения, как учёными-правоведами, так и практикующими юристами. Кроме того, развитие и повышение эффективности местного самоуправления и муниципальной службы сегодня является одной из главных задач политики России, что находит своё непосредственное отражение в Указе Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370.

Важно отметить, что выделение правового статуса муниципального служащего является неотъемлемой частью качественной служебной деятельности, поскольку именно он определяет ключевые правовые действия в рамках муниципальной службы. При отсутствии подобного статуса муниципальный служащий не имеет точных и чётких представлений о

возможностях своей службы, в результате чего может выходить за рамки дозволенного или, напротив, не соответствовать необходимым служебным полномочиям.

На сегодняшний день в Российской Федерации действует Федеральный закон от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ). Данный закон даёт определения основным понятиям, связанных с муниципальной службой, а также содержит в себе нормы, подробно описывающие порядок прохождения муниципальной службы, а также правовое положение (статус) муниципального служащего и тд. Однако, по мнению ряда учёных, некоторые положения этого закона требуют более тщательной детальной проработки. Именно чёткая регламентация правового статуса муниципальной служащего, в свою очередь, во многом определяет результативность работы муниципальных служащих и их производительность.

Кроме того, следует отметить, что совершенствование и эффективность муниципального управления невозможно без чёткой и развитой юридической ответственности муниципальных служащих. Поэтому одной из главных задач в сфере муниципальной службы является ужесточение юридической ответственности муниципальных служащих в Российской Федерации, а также борьба с различными правонарушениями (в том числе коррупционными), совершаемыми в процессе непосредственного исполнения муниципальными служащими возложенных на них обязанностей.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день очень низок уровень доверия граждан к деятельности муниципальных служащих. Россияне негативно характеризуют местную власть, видят только собственные интересы её представителей, которые не направлены на решение местных проблем. Усиление отрыва муниципальных служащих от местного общества приводит к весьма негативным последствиям, а именно: снижение доверия населения муниципальным служащим, низкая вовлечённость граждан в деятельности общественных организаций, низкая явка избирателей на

местные выборы. Это в свою очередь также порождает протесты, ситуации, когда интересы властей и местных сообществ вступают в конфликт.

Всё это подчёркивает актуальность выбранной темы магистерской диссертации и необходимость дальнейших научных изысканий в данной области.

Научная новизна магистерской диссертации определяется тем, что в работе проведён комплексный и всесторонний анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих правовой статус муниципального служащего, в том числе в Пензенской области. Кроме того, автором изучены статистические данные по коррупционным правонарушениям, совершённым муниципальными служащими в Пензенской области, проанализирована судебная практика, а также выдвигается ряд предложений по дополнению и совершенствованию действующего законодательства в области муниципальной службы и правового статуса муниципального служащего.

Объектом исследования выпускной квалификационной работы является правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации.

Предметом исследования выпускной квалификационной работы являются элементы правового статуса муниципального служащего, а именно: права, обязанности, гарантии, ограничения, запреты, а также юридическая ответственность.

Целью выпускной квалификационной работы является всестороннее изучение правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации, а также выработка предложений по дополнению и совершенствованию законодательства о муниципальной службе.

Для достижение указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

- 1) рассмотреть историю становления и развития местного самоуправления и муниципальной службы в Российской Федерации;
- 2) изучить основные существующие модели организации местного самоуправления и муниципальной службы за рубежом;

3) изучить понятие, содержание и основные характеристики правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации;

4) проанализировать основные элементы, входящие в состав правового статуса муниципального служащего, а также различные мнения учёных относительно этих составляющих;

4) провести анализ и классификацию перечня основных прав и обязанностей муниципальных служащих в Российской Федерации;

5) изучить ограничения и запреты на прохождение муниципальной службы в Российской Федерации;

6) рассмотреть гарантии муниципального служащего в Российской Федерации;

7) проанализировать основные виды юридической ответственности муниципальных служащих и их особенности;

8) разработать предложения по устранению пробелов, дополнению и совершенствованию действующего законодательства.

В процессе исследования применялись: анализ, синтез, формально - логический метод, а также сравнительно-правовой, формально-юридический, социологический, системный, историко-правовой методы научного познания.

Нормативную базу магистерской диссертации составляют: Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ, Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Закон Пензенской области от 10 октября 2007 года № 1390-ЗПО «О муниципальной службе в Пензенской области,

Решение Сосновского районного суда Нижегородской области от 5 февраля 2020 г. по делу № 2-13/2020, Решение Выборгского городского суда Ленинградской области от 28 июля 2020 г. по делу № 2А-2665/2020, Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 21 марта 2016 года «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» № 18-2/10/П-1526 и др.

Теоретическую базу магистерской диссертации составляют научные труды: С.А. Авакьяна, Л.В. Андриченко, С.В.Бондарева, Д.С. Велиевой, М. Я. Габибуллаева, М.А.Краснова, И.И. Овчинникова, М.С. Зайцева, Ю.А. Захватовой, Ю.А.Зуевой, В.Г. Игнатова, И.А. Исаева, А.Ю. Кирьянова, З.А. Киятовой, П.Н Маркова, В.А. Козбаненко, Т.Э. Каллагова, Д.А. Карева, Е.С. Косых, Э.И. Давлеткуловой, А.А. Раяновой, Асриянц К.Г., П.К. Газимагомедова, Д.Б. Курбанова, Н.И. Лазаревского, Е.Е. Термелева, А.Я. Ябарова, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко, А.С. Чуевой, Е.В. Осиночкиной, Т.А. Малыхиной, М.Н. Малышевой, А.В. Москалева, А.М. Скокова, В.А. Труфанова, Г.М. Шамаровой, К.Г. Хачатуровой, А.М. Саудаханова.

Теоретическая значимость магистерской диссертации заключается в том, что содержащиеся в ней выводы и положения способствуют развитию муниципального права в области муниципальной службы, в том числе и в сфере правового статуса муниципальных служащих в России. Более того, данная работа может стать основой для дальнейших общетеоретических и отраслевых исследований. Теоретические выводы данного научного исследования могут быть использованы для разработки учебно-методических пособий, лекций и семинаров по курсу «Муниципальное право в Российской Федерации», а также для магистерской программы по профилю обучения: «Конституционное право; Муниципальное право».

Практическая значимость магистерской диссертации состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства о муниципальной службе, в том числе в области правового статуса муниципального служащего в России.

Основные положения магистерской диссертации нашли отражение в опубликованных автором научных статьях: «Прохождение муниципальной службы в Российской Федерации», «Содержание правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации» (журнал «Студенческий вестник» №16 (208), №30 (222)).

Структура магистерской диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трёх глав, разделённых на девять параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ И ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ЗА РУБЕЖОМ

1.1 История становления и развития муниципальной службы в России

Муниципальная служба является относительно новым видом службы в Российской Федерации. Её становление и развитие, как одной из форм публичной власти в стране, напрямую связано с развитием местного самоуправления в России. Специфика местного самоуправления как публичной власти на местах во многом определяет особенности и специфику муниципальной службы - одного из важнейших институтов местного самоуправления.¹

Традиционно история местного самоуправления для удобства рассматривается исходя из деления на определённые этапы, а именно:

- 1) вечевая демократия;
- 2) преобразование местного самоуправления в XVIII в.;
- 3) земское и городское самоуправление в России;
- 4) советская система;
- 5) демократизация местного самоуправления конца 80-х начала 90-х годов XX века;
- 6) местное самоуправление в России на современном этапе.

Отметим, что первые три из указанных этапов развития местного самоуправления имели место до революционных событий первой четверти XX века, поэтому их можно объединить вместе и рассмотреть как развитие местного самоуправления в России в дореволюционный период.²

Традиционно, Псков и Новгород являлись образцами управляющихся самостоятельно городских общин Древней Руси. В Псковской и

¹ Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. - 2006. - № 2. - С. 24-36.

² Соловьев С.Г., Бычкова Е.И. Муниципальное право: учебник. - М.: Юрайт. - 2015 – 54 с.

Новгородской судных грамотах определялся состав участников народного вече, а также определялся круг лиц, имеющих право быть инициатором его созыва: князь, отдельные частные лица, а также весь народ в целом. Обратим внимание, что такого рода систем управления, как функционирующих в Пскове и Новгороде, не было аналогов ни в одном государстве того времени.

Отметим, что до XVI века деятельность людей по решению местных проблем, не была закреплена ни в каких документах того времени. Основу данной самостоятельности составляли народные обычаи и местные традиции.¹

При царе Иване IV Грозном получила свои начала формирования система местного самоуправления. Иван Грозный отменил систему кормлений и создал земские и губные избы. Земская изба являлась выборным органом, выполняющая функции органа местного самоуправления. Земская изба заведала вопросами управления уезда. В её состав входили: её возглавляющий земский староста, земский дьячок и целовальники, которые выбирались городскими и волостными тяглыми людьми на срок 1—2 года. Губные избы - это округа с преобладающим помещичьим землевладением, занимавшиеся вопросами суда и следствия, за исключением особо тяжких преступлений (разбоя).² Говоря об административно-территориальном делении, отметим, что во время царствования Ивана IV Грозного в государстве сформировались и успешно функционировали города, волости и уезды. Данные формирования были необходимы для устройства и функционирования местного самоуправления того времени.

В XVII веке на Руси произошли важные государственные изменения, которые, в свою очередь, повлияли на местное самоуправление. Новшеством того времени, явилось создание института воевод. Институт воевод в то время являлся основным звеном местного самоуправления российского государства.

¹ Чаннов. С. Е. Муниципальное право: учебник и практикум для СПО — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт. - 2018. — 23 с.

² Охременко А.Н. Историко-географический анализ развития местного самоуправления в России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле. – 2016. - № 3. – С. 99.

В начале XVIII века Пётр I упразднил губное управление. Вместо этого в каждом уезде на выборной основе при воеводах были сформированы советы дворян, отражающие интересы своего класса. Решение местных вопросов согласовалось с этими советами. Далее Пётр I создал новое административно-территориальное деление государства – губернии. Всего на территории страны насчитывалось 8 губерний: Московская, Киевская, Ингерманландская (Санкт-Петербургская), Смоленская, Казанская, Архангельская, Азовская и Сибирская. 7 декабря 1718 года Пётр I принял решение о создании провинций и разделении их на дистрикты, управлявшиеся земскими комиссарами.¹ В 1720 году император Пётр I решает произвести реорганизацию городского самоуправления. В соответствии с новыми изменениями создавались городские магистраты, являющиеся коллегиальными учреждениями. В состав этих учреждений входили: президент, бурмистры и ратманы, избирающиеся на сходах определёнными категориями местных жителей. Данные органы имели самостоятельность и не находились в подчинении губернаторов и воевод.

Следует отметить, что реформа местного самоуправления, проведённая Петром I в своё время смогла обеспечить все нужды реорганизованной армии и создающегося флота и сыграла важную роль в победе России в Северной войне (1700- 1721 гг).

Восстание Пугачёва 1773-1775 годов показало императрице Екатерине II необходимость проведения реформы местного самоуправления. 1 ноября 1775 года она издала «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» и провела губернскую реформу. Итогом данной реформы стало значительное увеличение количества губерний на территории империи. Кроме того, заслугой данной реформы является разделение полномочий административного и судебного характера между органами власти.

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут. 3-е изд., перераб. М.: Наука, РАН. - 1995. – 98с.

В 1860-ые года стал очевиден кризис местного самоуправления. Чиновники, назначаемые в Санкт-Петербурге, совершенно не понимали специфику, потребности и проблемы населения конкретного региона. Поражение в Крымской войне 1853-1856 гг. в свою очередь усилило антисамодержавные и антикрепостнические настроения среди населения, в связи с чем, император Александр II был вынужден провести ряд реформ, в том числе реформу местного самоуправления.¹

В 1861 году император отменил крепостное право. Данное событие имело большое значение для дальнейшего развития местного самоуправления того времени. Это связано с тем, что до крепостной реформы большая часть населения империи находилось в крепостной зависимости и местное управление представляло собой в большей мере реализацию воли органов центрального аппарата. После отмены крепостного права ситуация значительно поменялась. Далее, в 1864 году император Александр II создал в уездах и губерниях земства. Данные органы являлись прототипом органов местного самоуправления. К земским учреждениям того времени относились: уездные земские собрания, губернские земские собрания, а также уездные и губернские управы, которые как раз и являлись образцом местных органов власти тех времён.

Следует отметить, что данный период правления Александра II сыграл важную роль для развития местного самоуправления и муниципальной службы в Российской империи. Результатом преобразований императора стало определение структуры и основных составляющих органов муниципального управления. Также в данный период был установлен порядок формирования этих органов, в связи с чем, можно констатировать тот факт, что уже в это время начали проявляться зачатки разделения между собой государственной и муниципальной службы.²

¹ Исаев И.А. История отечественного государства и права: учебник / отв. ред. И.А. Исаев. М.: Проспект. – 2012. – 234 с.

² Осиночкина Е.В. Исторические условия формирования и становления муниципальной службы в России // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2005. – № 3. – С. 223.

В период правления императора Александра III получили своё распространение государственная теория самоуправления, в этой связи Положение о земских учреждениях и Городовое Положение были изменены и приняты в новых редакциях.¹

5 октября 1906 года Николай II издал указ «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных состояний». Заслугой данного указа является то, что он дал возможность сельским обывателям принимать участие во вторых избирательных съездах и собраниях, независимо от их принятия в участии в выборах гласных.² В 1911 году в Волынской, Витебской, Киевской, Минской, Могилевской, Подольской губерниях были образованы земства. Чуть позднее, в 1913 году они также были введены и в других губерниях.³

Большевики считали земское самоуправление наследием буржуазного строя, в связи с чем, после их прихода к власти начинается повсеместная ликвидация земств. На смену им пришли Советы, которые представляли собой органы государственной власти на местах, находящиеся в прямой зависимости от вышестоящих органов государственной власти. Можно сказать, что местное самоуправление в данный период отсутствовало.

Возрождение вновь местного самоуправления стало возможным лишь в девяностые годы XX века.⁴ Этому во многом поспособствовал Закон СССР от 9 апреля 1990 г. "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР"⁵, содержащий в себе определение понятия «местное самоуправление» и его основные принципы. Кроме того, данный закон также закреплял положение о том, что основным звеном местного самоуправления являлись местные Советы народных депутатов. Декларация о

¹ Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. СПб. - 1917. - 146 с.

² Овчинников И.И. Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты) / монография. – М.: Консалтбанк. - 2018. – 46 с.

³ Обращение Народного комиссариата внутренних дел ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 24 декабря 1917 года «Об организации местного самоуправления» // СУ РСФСР. - 1917. - № 12. - Ст. 179.

⁴ Курдюк П.М., Иваненко И.Н., Чуева А.С. Теоретические и историко-правовые основы местного самоуправления в России и зарубежных странах: монография – Краснодар: КубГАУ. - 2013. – 187 с.

⁵ Закон СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. - 1990. - № 44. - Ст. 914. (утратил силу).

государственном суверенитете РСФСР № 22-1 от 12 июня 1990 года закрепила реформирование государственного и создание местного самоуправления.¹

После распада СССР и образования Российской Федерации начался новый этап в развитии местного самоуправления и муниципальной службы, большое влияние на которую оказала новая Конституция Российской Федерации 1993 года², содержащая в себе отдельную главу, посвящённую местному самоуправлению.³

Впервые официальное закрепление определения и содержания терминов «муниципальная служба» и «муниципальный служащий» были установлены Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ). Данный закон стал первым Федеральным Законом, непосредственно регулирующий местное самоуправление и муниципальную службу в Российской Федерации после принятия Конституции 1993 года.

Федеральный Закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»⁵ (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ), прямо посвящённый муниципальной службе, устанавливал существенно новое определение и содержание термина «муниципальная служба». Под муниципальной службой тогда понималась профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Кроме того, данный

¹ Декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 года № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. - 1990. - № 2. - Ст. 22.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ, от 06.10.2022 № 0001202210060013) // Собрание законодательства РФ. - 01.07.2020. - №31. - ст. 4398.

³ Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. - 2003. - № 3. - С. 29.

⁴ Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 35. - Ст. 3506. (утратил силу).

⁵ Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 2. - Ст. 224.

закон ввёл новое понятие «муниципальная должность». В связи с чем, понятие «должность в органе местного самоуправления» в законодательстве больше не использовалось. В дополнении к этому, впервые в России в этом законе на федеральном уровне были закреплены статьи, посвящённые принципам муниципальной службы, правовому (положению) статусу муниципального служащего и тд.¹

Далее был издан действующий в настоящее время Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131 – ФЗ).² Данный Федеральный закон существенно ограничил полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по нормативному регулированию муниципальной службы в России по сравнению с Федеральным законом № 8-ФЗ.

Федеральный закон от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ)³ значительно расширил законодательную основу, регулиующую прохождение муниципальной службы в Российской Федерации. Теперь согласно части 1 статьи 3 Федерального закона № 25-ФЗ правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, а также Федеральный закон № 25 - ФЗ и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (законодательство о муниципальной службе), уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах

¹ Термелева Е.Е., Ябарова А.Я. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. – Самара: Издательство Самарского университета. - 2020. – 92 с. (утратил силу).

² Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

³ Федеральный закон от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 05.12.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. - № 10. - ст. 1152.

граждан, и иные муниципальные правовые акты. Отметим, на данный момент этот закон является действующим.

Таким образом, проводя анализ истории становления и развития местного самоуправления в России, а вместе с этим и законов, посвящённых муниципальной службе в Российской Федерации, автором делается вывод, что изменения законов, регулирующих порядок прохождения муниципальной службы в России, порождали за собой, в свою очередь, и определённые видоизменения правового статуса муниципальных служащих.

1.2 История становления и развития местного самоуправления и муниципальной службы за рубежом

Великая Французская революция во многом поспособствовала зарождению местного самоуправления в странах Европы.¹

На сегодняшний день существует огромное количество разнообразных моделей и типов организации управления на местах. Эти различия обусловлены: национальными традициями, политическим режимом, идеей организации власти и управления на местах, господствующей в той или иной стране, а также типом государственного устройства и административно-территориального деления государства и тд.²

Можно выделить следующие модели организации местного самоуправления, сложившиеся в мировой практике: англосаксонская (англо-американская) континентальная (французская), смешанная, советская.

Родиной англосаксонской (англо-американской) модели местного самоуправления является Великобритания. Также данная модель получила своё распространение в других англоязычных странах, таких как: Австралия, Канада, Соединенные Штаты Америки и др.

¹ Скоков А.М. Местное управление и самоуправление в зарубежных государствах // Российский медико-биологический вестник имени академика И. П. Павлова. – 2003. - № 1-2. – С. 185.

² Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. - М. : МГИМО-Университет. - 2004. - 401 с.

Данная модель характеризуется тем, что на местах отсутствуют уполномоченные центральные правительства, перед которыми стоит задача опекать представительные органы, избираемые населением административно-территориальных единиц.¹ Местные советы самостоятельно и под свою ответственность принимают решения по местным вопросам, выходящим за рамки компетенция центральных органов власти. Наряду с представительными органами в этих странах, особенно в Соединённых штатах Америки, некоторые должностные лица администрации избираются непосредственно населением. Контроль же здесь осуществляется косвенным путём, через судебную систему и центральные министерства.

Отметим, что в англосаксонской (англо-американской) модели самоуправления местная власть действует отдельно от уполномоченных представителей правительства, что и является важной составляющей демократического строя и определяет несомненное достоинство данной модели. Кроме того, во время формирования местного самоуправления в Соединённом Королевстве произошло разделение полномочий между местными и центральными органами власти.²

Для данной модели управления на местах характерно действие принципа «позитивного регулирования» деятельности органов местного самоуправления, который предусматривает, что муниципалитеты вправе совершать только те действия, которые прямо предписаны законом. Все иные действия, прямо не указанные в законе, могут быть признаны неправомерными в судебном порядке.

Континентальная модель муниципального управления широко распространена в франкоязычной Африке, странах континентальной Европы, Ближнем Востоке. Родиной данной модели считается Франция, в связи с чем её часто называют французской.

¹ Зуева Ю.А. Англосаксонская модель организации местного самоуправления: историческое и теоретико-правовое исследование // Философия права. – 2012. – ВАК. – С. 1-5.

² Косых Е.С., Давлеткулова Э.И., Раянова А.А. Англосаксонская модель самоуправления // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки». - 2018. - №5(21). - С. 1 – 5.

Континентальной модель муниципального управления характеризуется тем, местные власти сохраняют особое подчинение вышестоящим органам, а иногда даже отмечается прямой контроль и управление муниципалитетами со стороны государства. Например, в Италии регионы наделены правом осуществлять контроль за законностью актов, издаваемых местными органами власти провинций, коммун и других местных образований. Эта модель местного самоуправления, в отличие от англосаксонской, характеризуется принципом «негативного регулирования» деятельности органов самоуправления на местах, в соответствии с которым муниципалитетам разрешено всё, что прямо не запрещено законом.¹

Смешанная модель управления впервые зародилась в Германии. Поэтому, данную модель в юридической литературе ещё называют германской или коммунальной. Особенность данной модели заключается в том, что она содержит в себе одновременно черты, характерные для двух вышерассмотренных моделей. Вместе с тем, она обладает и своими собственными характеристиками. Данная модель сочетает в себе элементы самоуправления и государственного контроля. Данная модель получила своё распространение в таких странах, как Словения, Норвегия, Австрия, Германия, Македония, Финляндия, Япония и тд.

Четвёртая, советская модель муниципального управления, полностью отрицающая принцип разделения властей, получила своё распространение после событий 1917 года. После образования СССР, союзные республики, входившие в его состав, стали основными административными единицами. Эти республики в свою очередь могли включать в себя несколько автономий. Данная модель характеризуется тем, что на соответствующей территории страны провозглашается полновластия представительных органов (Советов). Советы - органы местной власти, назначались главным аппаратом советской государственной власти и были полностью ей подотчётны.²

¹ Саудаханов М.В. Местное самоуправление во Франции // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. - №7. – С.133.

² Бондарев С.В. Мировые модели местного самоуправления: исторические и социально-правовые аспекты //

Представительные органы (Советы) считались первоначальной законной властью, а все другие государственные органы считались производными от Советов и подотчётными перед ними.

Отметим, что несмотря на распад СССР, данная модель местного управления продолжает существовать в КНР, КНДР, Кубе и тд.

Подводя итог всего вышесказанного, необходимо отметить, что проведённый анализ европейских вариантов самоуправления позволяет говорить о том, что на территории сравнительно небольшого западноевропейского континента существует множество систем организации местного самоуправления, которые зависят от различных факторов, начиная от политического режима и заканчивая национальными традициями. Таким образом, в Германии наблюдается более высокий уровень децентрализации, в то время как во Франции существует единый порядок взаимодействия между государственными и муниципальными органами власти.

2 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Характеристика муниципальной службы в Российской Федерации

Важное значение для эффективного функционирования общества и государства играет муниципальная служба.

Отличительные черты муниципальной службы в нашей стране определяются конституционным статусом, а также местом и ролью местного самоуправления в системе народовластия.¹

Основными признаками муниципальной службы в России являются: наёмный, управленческий характер профессиональной деятельности, который происходит в системе публичной власти Российской Федерации.²

Отметим, что муниципальная служба, являясь самостоятельным видом службы, имеет очень сильную взаимосвязь с государственной гражданской службой. Такого рода взаимосвязь проявляется, главным образом, в единстве требований к квалификации, подготовке кадров, а также в единстве ограничений и обязательств при прохождении службы, в соотносительности основных условий пенсионного обеспечения иных социальных гарантий, а также в взаимозачёте стажа муниципальной и государственной гражданской службы при исчислении стажа службы.³

Важнейшие закономерности в формировании, организации, функционировании и развитии муниципальной службы в Российской Федерации устанавливают принципы муниципальной службы.⁴

Муниципальная служба функционирует и осуществляет свою

¹ Труфанов В.А. Проблемы законодательной базы по регламентации правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации // StudNet. – 2021. - №2. - С. 20.

² Кирьянов А.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2017. - №1. – с. 24.

³ Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право. Учебник и практикум для академического бакалавриата. М.:Юрайт. - 2017. - С.256.

⁴ Поддубная О.С., Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации. - М., 2006. - С. 34.

деятельность на основе принципов.¹ Рассмотрим подробно каждый из них.

В качестве первого принципа в статье 4 Федерального Закона № 25 – ФЗ указывается принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина перед всеми иными интересами публичных субъектов. Основой данного принципа стала статья 2 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».² В соответствии с этим, муниципальная служба обязана признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Равный доступ граждан к муниципальной службе является ещё одним принципом муниципальной службы. Отметим, что данное положение не имеет своего конституционного закрепления. При этом, право граждан на равный доступ к государственной службе устанавливается частью 4 статьи 32 Основного закона РФ. Вместе с тем, Конституция РФ содержит в себе положение о самостоятельности органов местного самоуправления и невключение их в систему органов государственной власти. В связи с этим мы можем отметить, что отсутствие аналогичного права на равный доступ граждан к муниципальной службе является пробелом в действующем законодательстве. В то же время законодательно закреплён такой принцип, как взаимосвязь государственной и муниципальной службы.³

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 года № 19-П Конституционный Суд РФ приходит к выводу, прохождение муниципальной службы является своего рода осуществлением права на труд. В свою очередь, право граждан на равный доступ к

¹ Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. - № 2 (16). – с.65.

² Карев Д.А. Принципы муниципальной службы: подходы и классификации // Актуальные проблемы российского права. – 2019. - № 5. – с. 52.

³ Зайцев М.С. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе, а также службе на государственных должностях. // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.- 2014. - №2 (26). - С. 212.

муниципальной службе вытекает из этого конституционно закреплённого права.¹

Однако, по нашему мнению, в Основном законе страны всё же необходимо закрепить право граждан на равный доступ к муниципальной службе. Это в свою очередь позволит избежать неправильную трактовку и понимание сущности муниципальной службы.

В Федеральном законе №25-ФЗ также закреплён принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих и обязательность осуществления взаимодействия с общественными объединениями и гражданами. Этот принцип призван, в первую очередь, обеспечить открытость публичной власти, её реальную подконтрольность населению.²

Ещё одним принципом муниципальной службы является принцип внепартийности. Обратим внимание, что как гражданин Российской Федерации, муниципальный служащий не лишается права являться членом политической партии. Данный принцип определяет независимость муниципального служащего от влияния политических партий при исполнении им своих обязанностей. Кроме того, принцип внепартийности также устанавливает невозможность формирования муниципальных органов по партийному признаку.³

Главными задачами муниципальной службы в Российской Федерации являются:

- 1) защита прав и законных интересов муниципального образования;
- 2) создание благоприятной обстановки для самостоятельного решения жителями местных вопросов;

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 № 19-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области "О муниципальной службе Ивановской области" в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области"// "Собрание законодательства РФ". - 29.12.2003. - № 52 (ч. 2). - ст. 5101.

² Султанбаева О.С. Принципы муниципальной службы // Вестник магистратуры. – 2019. - № 12-1 (99). - С.53.

³ Авакьян С.А. Организация государственной власти в России и зарубежных странах. М.: Юстицинформ. - 2014. – с. 194.

3) создание благоприятных условий, необходимых для жизни на территории конкретного муниципального образования;

4) создание условий для осуществления функций органов и должностных лиц местного самоуправления;

5) защита прав и законных интересов населения.¹

Таким образом, резюмируя всё вышесказанное, следует отметить, что муниципальная служба представляет собой особую форму, публичной служебной деятельности, осуществляемой гражданами Российской Федерации, а также гражданами иностранных государств — участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, путем заключения трудового договора (контракта), на платной основе, с целью обеспечения полномочий местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а в случаях, установленных законом, также осуществления отдельных государственных полномочий, на основе сочетания общегосударственных интересов и задач, решаемых на местном уровне.

2.2 Порядок прохождения муниципальной службы в Российской Федерации

Для поступления на муниципальную службу в России гражданин должен соответствовать одновременно следующим критериям: достигнуть 18-летнего возраста, владеть русским языком, соответствовать квалификационным требованиям, установленным для замещения должностей муниципальной службы. Кроме того, для поступления на муниципальную службу необходимо отсутствие обстоятельств, исключающих возможность быть принятым на муниципальную службу.

¹ Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: ИНФРА-М. – 2011. – с. 320.

Обратим внимание на то, что в соответствии с Федеральным Законом № 25-ФЗ муниципальную службу вправе проходить также и лица, являющиеся гражданами иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми эти иностранцы имеют право находиться на муниципальной службе.

Так, Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой от 13 октября 1995 г. «О правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации»¹ закрепляет взаимное право граждан РФ и граждан Киргизской Республики замещать должности руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений областных, районных, городских, поселковых администраций, а также отделов, управлений, комитетов и других организаций, входящих в систему местных органов исполнительной власти.

Необходимо отметить, что данный договор также устанавливает исключение из этого правила. Так, существует определённый перечень должностей, которые не могут быть заняты иностранными гражданами, а именно: должности глав областных, районных, городских, поселковых администраций, а также отделов, управлений, комитетов и других организаций, входящих в систему местных органов исполнительной власти.

На сегодняшний день существуют определённый перечень квалификационных требований к кандидатам на муниципальную службу. Данные требования предъявляются к уровню профессионального образования, направлению подготовки, а также к стажу муниципальной службы или работы по специальности. Отметим, что кандидаты должны

¹ Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации //Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2001. -№ 9. – ст. 786.

соответствовать одновременно всем этим установленным критериям. Эти требования устанавливаются муниципальными правовыми актами определённого муниципального образования на основе типовых квалификационных требований, устанавливаемых законом каждого конкретного субъекта России.

Так, анализ статьи 5 Закона Пензенской области от 10 октября 2007 года № 1390-ЗПО «О муниципальной службе в Пензенской области» (далее Закон № 1390- ЗПО) ¹ позволяет разделить все квалификационные требования, установленные для муниципальных служащих Сурского края на несколько групп.

В первую группу квалификационных требований можно отнести требования, предъявляемые к уровню профессионального образования. Отметим, что эти требования зависят от конкретного вида должностей муниципальной службы. Так, для замещения должностей муниципальной службы высшей и главной групп кандидаты должны иметь высшее образование не ниже уровня специалитета, или магистратуры. Для замещения должностей муниципальной службы ведущей группы необходимо наличие высшего образования. Обязательное наличие профессионального образования устанавливается для замещения должностей муниципальной службы старшей и младшей групп.

Вторую группу квалификационных требований составляют требования к стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки. Данные требования также зависят от определённой категории и вида должности. Так, для высшей группы должностей устанавливается трёхлетний стаж муниципальной службы либо стаж работы по специальности, а для главной группы должностей этот стаж должен составлять не менее двух лет. Требования относительно стажа не устанавливаются для ведущей, старшей и младшей групп должностей.

¹ Закон Пензенской области от 10 октября 2007 года № 1390-ЗПО «О муниципальной службе в Пензенской области (ред. от 25.11.2022) // Пензенские губернские ведомости. – 2007. – № 37.

Закон № 1390 - ЗПО также устанавливает исключение из общего правила, касающихся лиц, которые обладают дипломами специалиста или магистра с отличием. Для указанных лиц стаж муниципальной службы или стаж работы по специальности должен составлять не менее одного года для главных групп должностей. Данное правило действует в течение трёх лет со дня выдачи диплома.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона № 25 - ФЗ, а также пунктами 3, 4 части 1 статьи 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273 - ФЗ «О противодействии коррупции»¹, муниципальный служащий Российской Федерации, а также кандидат на должность муниципальной службы должен предоставлять своему работодателю сведения о всех своих полученных доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не позднее 30 апреля ежегодно. Такого рода сведения предоставляются муниципальным служащим также и о жене (муже) и всех несовершеннолетних детях.

Отметим, что законодатель также устанавливает предельный возраст для замещения должности муниципальной службы в России – 65 лет. Это означает, что после достижения гражданином данного возраста, он уже не может быть принят на муниципальную службу в Российской Федерации.

При поступлении на муниципальную службу в Российской Федерации гражданин обязан предоставить определённый перечень документов: заявление, анкету, паспорт гражданина, трудовую книжку, документ, подтверждающий уровень образования лица, претендующего на должность муниципальной службы, СНИЛС, ИНН, документы воинского учёта, заключение медицинской организации об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу, а также сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера и тд.

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 07.10.2022) - Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. - № 52 (часть I) . - ст. 6228.

При поступлении на службу все муниципальные служащие заключают трудовой договор. Контракт заключается лишь в том случае, если гражданин в конкурсном порядке поступает на должность главы местной администрации.

В некоторых случаях может быть предусмотрен конкурсный отбор. В соответствии с Законом Московской области от 24 июля 2007 года № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области»¹ порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым Советом депутатов муниципального образования Московской области.

В данном законе отмечается, что все условия конкурса, проект трудового договора, а также сведения о дате, месте и времени его проведения подлежат обязательному опубликованию не позднее, чем за 20 дней до даты его проведения.

Отметим, что для проведения конкурса специально образуется особый коллегиальный орган - конкурсная комиссия. Общее число членов конкурсной комиссии и порядок её формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования.

Изучив порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, можно отметить, что на наш взгляд, именно с помощью него должен обеспечиваться равный доступ к муниципальной службе. Конкурсный отбор является основой для эффективной и качественной кадровой работы по подбору специалистов. Именно он создаёт возможность отобрать наилучшую кандидатуру на соответствующую должность муниципальной службы. Кроме того, он необходим для выявления потенциальных способностей, а также профессионального уровня благодаря процедуре собеседования.

¹ Закон Московской области от 24 июля 2007 года № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области» (с изменениями от 19.09.2022). – Ежедневные новости. Подмосковье. – 2007. - № 137.

Необходимо констатировать тот факт, что норма, посвящённая конкурсному отбору, является необязательной. В связи с её диспозитивностью, каждый муниципалитет самостоятельно принимает решение о необходимости конкурсного отбора на каждую конкретную должность.

По нашему мнению, необходимо закрепить данную норму о проведении конкурсного отбора для назначения на должность на императивном уровне. Это позволит предотвратить коррупционные проявления, а также способствует прозрачности приёма.

По нашему мнению, необходимо также создать постоянно действующую конкурсную комиссию, в состав которой помимо муниципальных служащих, включить независимых экспертов, являющихся представителями научно-образовательного сообщества, психологов и иных специалистов в области муниципальной службы. Всё это, позволит существенно повысить эффективность работы муниципальных служащих.¹

Отметим, что такая процедура, как аттестация должна в обязательном порядке проводиться при прохождении муниципальными служащими муниципальной службы.

В соответствии с Положением «О проведении аттестации муниципальных служащих в городе Пензе», утвержденном Решением Пензенской Городской Думы от 30 ноября 2007 года № 825-41/4² аттестация способствует успешному формированию кадрового состава муниципальной службы, повышению компетенции и профессионального уровня муниципальных служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности муниципальной службы при сокращении должностей муниципальной службы, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда муниципальных служащих.

¹ Малявкина Н.В., Алексикова О.Е., Ястребов А.Е. Равенство прав и свобод граждан в сфере поступления и прохождения муниципальной службы в Российской Федерации // Право и практика – 2021. - №1. - С 31.

² Решение Пензенской Городской Думы от 30 ноября 2007 года N 825-41/4 «Об утверждении Положения «О проведении аттестации муниципальных служащих в городе Пензе» (с изменениями на 11 марта 2021 года). – Пензенские губернские ведомости. – 2007. - № 49.

Отметим, что аттестация муниципальных служащих должна в обязательном порядке проводиться раз в три года. Так, Выборгский городской прокурор обратился в суд с административным иском к администрации муниципального образования «Гончаровское сельское поселение» Выборгского района Ленинградской области (далее администрация), в связи с тем, что в результате прокурорской проверки муниципального образования были установлены нарушения действующего законодательства о муниципальной службе. В результате анализа личных дел было установлено, что гражданка N 01 января 2015 года была принята на должность ведущего специалиста - экономиста по торгам отдела бюджетной политики администрации. Вместе с тем, в период прохождения муниципальной службы аттестация гражданки N проводилась в 2017 году. Из объяснений главы администрации следует, что аттестация муниципальных служащих администрации носит плановый характер и очередная была запланирована на декабрь 2020 года. В связи с вышеизложенным, суд решил признать бездействие администрации, выразившиеся в отсутствии проведения аттестации муниципального служащего, незаконным.¹

Законом установлен определённый круг лиц, которые не подлежат аттестации. В него входят лица, которые:

- 1) находятся на муниципальной службе менее одного года;
- 2) достигли возраста 60 лет;
- 3) являются беременными женщинами;
- 4) находятся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребёнком до достижения им возраста трех лет. Отметим, что аттестация данных муниципальных служащих в Пензенской области возможна не ранее чем через один год после их выхода из отпуска;
- 5) находятся на муниципальной службе на основании срочного трудового договора (контракта).

¹ Решение Выборгского городского суда Ленинградской области от 28 июля 2020 г. по делу № 2А-2665/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

Особое внимание необходимо обратить на ограничение права на прохождение аттестации беременными женщинами и лицам, находящимся в отпуске по беременности и родам, или в отпуске по уходу за ребёнком до достижения им трёхлетнего возраста. По нашему мнению, в данном случае строгая императивность нормы направляется против этих лиц.

Бесспорно, устанавливая такое ограничение законодатель имел перед собой цель заботы о состоянии здоровья беременной женщины и её будущем ребёнке. Действительно, процесс подготовки к аттестации требует от будущей мамы затрат большого количества времени и сил, а сама аттестация может создать стрессовую ситуацию для беременной. А иногда и само состояние здоровья при беременности не даёт женщине возможности к тщательной подготовке к аттестации. Однако, в данном случае, автор считает, что будущая мама имеет право самостоятельно принимать решение о том, является ли её беременность препятствием для прохождения аттестации или нет. В связи с этим, по нашему мнению, необходимо внести изменения в Федеральный закон № 25-ФЗ, исключив данную категорию из пункта 2 статьи 18, а также дополнив эту же статью пунктом со следующим содержанием: «Проходящая аттестацию беременная женщина вправе отказаться от её прохождения на любом этапе». В противном случае, данная категория, по нашему мнению, будет ущемляться в правах.

Необходимо обратить внимание, что под категорию лиц, находящихся в отпуске по беременности и родам, или в отпуске по уходу за ребёнком до достижения им возраста 3 лет, могут подпадать также и мужчины, которые взяли на себя обязанности по воспитанию ребёнка. Действительно, в период пребывания в отпуске освобождается от исполнения трудовых обязанностей. В данном случае о нарушении прав речи не идёт. Однако, возникают сомнения в правильности положения о том, что аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска. В данном случае прослеживается явное неравноправие между лицами, кто вышел из отпуска по уходу за ребёнком, и теми, кто

прошёл «плановую» аттестацию. По нашему мнению, было разумно исключить данное положение из Федерального закона №25-ФЗ.

Отметим, что в соответствии с пунктом 6 статьи 18 Федерального Закона № 25-ФЗ муниципальный служащий имеет право обжаловать результаты аттестации в судебном порядке. При этом, основанием для признания результатов аттестации незаконными будет являться любое нарушение процедуры аттестации.

В качестве примера, обратимся к судебной практике. Так, гражданин N, обратился в суд с иском о признании незаконными решения в отношении него аттестационной комиссии. Истец указал, что он занимал должность заведующего сектором по земельным отношениям Управления муниципальным имуществом Администрации Сосновского муниципального района Нижегородской области (далее – УМИ). Гражданин N пояснил суду, что в отношении него была проведена аттестация, по результатам которой аттестационной комиссией было принято решение о несоответствии его занимаемой должности. Гражданин N посчитал решение аттестационной комиссии незаконным, в связи с нарушением аттестационной комиссии Положения, регламентирующего порядок проведения аттестации муниципальных служащих Сосновского муниципального района Нижегородской области (далее Положение). В обосновании своей позиции муниципальный служащий указал, что аттестационной комиссией был принят к рассмотрению отзыв начальника УМИ на гражданина N, который полностью не соответствует действующему в данном муниципальном образовании Положению. Нарушением в данном отзыве являлось отсутствие перечня основных вопросов (документов), в решении (разработке) которых гражданин N принимал участие. Кроме того, к отзыву не были приложены сведения о выполненных истцом поручениях и подготовленных им проектах документов за указанный период, содержащиеся в годовых отчётах о профессиональной служебной деятельности гражданина. Также гражданин N отметил, что аттестационный лист муниципального служащего отражает

лишь сам процесс и процедуру аттестации и не содержит обсуждения профессиональных, личностных, умственных качеств и способностей аттестуемого, что является значительным упущением в работе комиссии. Истец также обратил внимание суда, что решение комиссии не было доведено председателем комиссии до его сведения непосредственно после подведения итогов голосования, что также является значительным нарушением процедуры.

Изучив все доводы истца, ответчика, прилагаемые доказательства, а также нормы действующего законодательства, суд пришёл к выводу о необходимости удовлетворения исковых требований гражданина N. Своим решением суд признал необоснованным и незаконным решение аттестационной комиссии Сосновского муниципального район в части несоответствия истца занимаемой должности.¹

Говоря об основаниях расторжения трудового договора с муниципальным служащим, можно выделить 2 группы оснований:

В первую группу оснований входят основания для расторжения трудового договора, предусмотренные трудовым законодательством и являющиеся общими для всех лиц, осуществляющих свои трудовые функции на основании трудового договора.

Вторую группу оснований составляют специальные основания, которые конкретно предусмотрены для муниципальных служащих.

Так, трудовой договор быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае:

- достижения служащим предельного возраста;
- несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой;
- применения административного наказания в виде дисквалификации;

¹ Решение Сосновского районного суда Нижегородской области от 5 февраля 2020 г. по делу № 2-13/2020 [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/>.

- приобретения муниципальным служащим статуса иностранного агента.

Законом также устанавливается дополнительное положение о том, что допускается продление срока пребывания на муниципальной службе лиц, достигших возраста 65-ти лет, но не более чем на один год.

Обратим внимания, что конституционно закреплённый принцип равенства не устанавливает препятствия для законодателя вводить определённые правила, по условиям замещения определённых должностей и основаниям освобождения от должности, в случае если такого рода различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям.¹ Такие различия, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определённой спецификой работы, согласно пункта 2 статьи 1 Конвенции МОТ № 111², не считаются дискриминацией.

Следовательно, исходя и вышесказанного, можно сделать вывод, что законодательное установление для муниципальных служащих предельного возраста является законным и не в коем случае не может оцениваться как дискриминационное ограничение их конституционных прав.

2.3 Должности муниципальной службы и классные чины муниципальных служащих в Российской Федерации

Понятия «должность муниципальной службы» и «муниципальная должность» являются не взаимозаменяемыми.

Должность муниципальной службы представляет собой должность в муниципальных органах с определённым кругом обязанностей, денежным содержанием и ответственностью за неисполнение или ненадлежащее

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина».

² Конвенция № 111 Международной организации труда «Относительно дискриминации в области труда и занятий» (принята в г. Женеве 25 июня 1958 года на 42-ой сессии Генеральной конференции МОТ) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

исполнение своих обязанностей. Данная должность должна непосредственно быть предусмотрена штатом.

Так, согласно пункту 1 статьи 6 Федерального закона от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ должность муниципальной службы – это должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Тем самым в Федеральном законе № 25 – ФЗ чётко указан перечень органов, в которых работают муниципальные служащие: органы местного самоуправления и избирательная комиссия муниципального образования. В действовавшем ранее Федеральном законе от 8 января 1998 года № 8-ФЗ данный перечень указан не был.

Муниципальную должность занимают депутаты представительного органа местной власти, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований с правом решающего голоса.

В связи с этим, глава местного самоуправления или депутат представительного органа занимают муниципальные должности, одновременно с этим, они не находятся на муниципальной службе и не являются муниципальными служащими. Вспомогательный и технический персонал (водители, секретари, персонал по обслуживанию зданий и др.) тоже не являются муниципальными служащими, поскольку эти работники не исполняют полномочий местного самоуправления (приложение А).

Аналогичный подход применяется в Законе Московской области от 24 июля 2007 года № 137/2007-ОЗ « О муниципальной службе в Московской

области».¹ В статье 1 указывается, что данный закон не распространяется на лиц, замещающих муниципальные должности, учреждаемые уставом муниципального образования в целях осуществления собственных полномочий по решению вопросов местного значения, в целях непосредственного осуществления полномочий органов местного самоуправления и муниципальных органов на постоянной основе, замещаемые в результате муниципальных выборов, а также замещаемые на основании решений представительного, иного выборного органа местного самоуправления или муниципального органа.

Изучив научную литературу можно выделить следующие признаки должностей муниципальной службы:

- 1) закрепляются на основании устава муниципального образования;
- 2) работа в определенных органах (органы местного самоуправления и избирательная комиссия муниципального образования);
- 3) наличие определённых прав и обязанностей, а также ответственности за их неисполнение;
- 4) нанимаются на определённую должность, иногда по конкурсу (должности муниципальной службы не являются выборными);
- 5) должность замещается на постоянной основе, в соответствии с требованиями законодательства;
- 6) осуществление денежного вознаграждения из средств местного бюджета.²

Важное значение имеет реестр должностей муниципальной службы, утверждаемый законом каждого конкретного субъекта Российской Федерации и, далее, на местном уровне – муниципальным правовым актом представительного органа определённого муниципального образования. В данном реестре содержится исчерпывающий список наименований

¹ Закон Московской области от 24 июля 2007 года № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области» (с изменениями на 28 июня 2022 года). – Ежедневные новости. Подмосковье. – 2007. - № 137.

² Самвелян К.Г. Недостатки классификации должностей муниципальной службы // StudNet. – 2020. - № 9. – С. 1040.

должностей муниципальной службы. Эти должности муниципальной службы классифицированы по определённым группам в зависимости от органов местного самоуправления и избирательных комиссий соответствующего муниципального образования, а также в зависимости от групп и функциональных признаков самих этих должностей.

Юридическое значение реестра заключается в том, что он является основным источником систематизации должностей. В том случае, если должность исключается из реестра должностей муниципальной службы, её существование и функционирование прекращается. Данное обстоятельство, в свою очередь, становится причиной изменения штатного расписания органа местной власти определённого муниципального образования. Отметим, что именно с момента включения должности муниципальной службы в реестр начинается её правовой статус, а не с момента её учреждения в штатном расписании органа местной власти муниципального образования.¹

Частью 1 статьи 8 Федерального закона № 25-ФЗ должности муниципальной службы разделены на пять групп:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Статья 5-1 Закона Пензенской области « О муниципальной службе в Пензенской области» устанавливает следующие классные чины муниципальных служащих:

- 1) муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы высшей группы, - действительный муниципальный советник 3, 2 или 1 класса;

¹ Габибуллаев М. Я. Муниципальная служба как институт местного самоуправления в Российской Федерации // Актуальные исследования. - 2021. - №38 (65). - С. 21.

2) муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы главной группы, - муниципальный советник 3, 2 или 1 класса;

3) муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы ведущей группы, - советник муниципальной службы 3, 2 или 1 класса;

4) муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы старшей группы, - референт муниципальной службы 3, 2 или 1 класса;

5) муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы младшей группы, - секретарь муниципальной службы 3, 2 или 1 класса.

Отметим, что на сегодняшний день установлен определённый порядок присвоения классных чинов. Классный чин может быть первым или очередным. Первый классный чин присваивается в случае, если муниципальный работник не имеет чина. Далее, после истечение определённого срока муниципальному служащему присваивается очередной классный чин с соблюдением последовательности от 3-го до 1-го класса.

Кроме того, классный чин должен присваиваться каждому муниципальному служащему в персональном порядке. При присвоении классного чина должны учитываться и приниматься во внимание профессиональный уровень, продолжительность муниципальной службы в предыдущем классном чине и в замещаемой должности муниципальной службы. Однако существует исключение из этого общего правила, которое касается классного чина, присваиваемого главе местной администрации, назначаемому по контракту. Ему классный чин «Действительный муниципальный советник 1 класса» присваивается не ранее, чем через три месяца после назначения на замещаемую должность.

Кроме того, отметим, что присвоение очередного классного чина становится невозможным в случае наличия у муниципального работника

дисциплинарного взыскания, а также в случае проведения в отношении него служебной проверки или в случае возбуждения в отношении него уголовного дела.

Для прохождения муниципальной службы устанавливаются следующие сроки:

1) в классных чинах 3 и 2 класса младшей и старшей групп должностей - не менее одного года;

2) в классных чинах 3 и 2 класса ведущей, главной и высшей групп должностей - не менее двух лет.

Для прохождения муниципальной службы в классных чинах 1 класса младшей, старшей, ведущей и главной групп сроки не устанавливаются.

В случае, если муниципальный служащий замещает должность муниципальной службы на неопределённый срок, днём присвоения классного чина считается день подачи представления непосредственным руководителем этого муниципального работника. В том случае, если замещение должности муниципальной службы ограничено определённым сроком полномочий, днём присвоения классного чина считается день сдачи квалификационного экзамена.

Отметим, что со дня присвоения муниципальному служащему классного чина ему устанавливается определённая доплата за классный чин в соответствии с присвоенным классным чином.¹

Подводя итог всего вышесказанного, можно сделать вывод, что главной особенностью муниципального служащего является то, что он занимает должность муниципальной службы и выполняет обязанности, возложенные на него на этой должности.

¹ Асриянц К.Г., Газимагомедова П.К., Курбанова Д.Б. Проблемы организации и прохождения муниципальной службы // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2019. - №19. – с. 69.

3 ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Основные права и обязанности муниципального служащего в Российской Федерации

Слаженная и профессиональная работа управленческого аппарата во многом обуславливает эффективность местного самоуправления. Надлежащее правовое регулирование муниципальной службы, а также чёткое определение статуса муниципальных служащих помогают добиться поставленных задач.¹

Следует отметить, что до сих пор существуют споры между практикующими юристами и правоведами по поводу текущего перечня элементов статуса муниципальных служащих. Авторы согласны только с двумя составляющими: правами и обязанностями. Так, В.И. Фадеев отмечает, что «права и обязанности муниципального служащего – это ядро его правового статуса».² Вместе с тем, некоторые авторы в дополнении к правам и обязанностям включают в структуру правового статуса муниципального служащего ещё принципы, правоспособность, гражданство, общую ответственность гражданина. Н.В. Витрук в структуре элементов выделяет также законные интересы субъектов.³

Однако, Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в главе 3, прямо посвящённой правовому статусу муниципальных служащих в РФ, выделяет следующие основные составляющие правового статуса муниципального служащего: права, обязанности, ограничения и запреты.

¹ Панкратова М.Е. Основы правового статуса муниципального служащего // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2016. – № 31. – С.14.

² Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации Учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ. - 2006. — 226 с.

³ Орлов Е.А. К вопросу о понятии правового статуса муниципального служащего // Тенденции развития современного права и государства. - 2017. - № 1. – С. 13.

В Российской Федерации муниципальные служащие обладают достаточно широким объёмом прав, которые в свою очередь можно подразделить на 4 группы.

Первую группу прав составляют права в области организационно-технических условий. К таким видам прав можно отнести:

- право на обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей, а именно: безопасные и здоровые условия труда;
- право выполнять иную оплачиваемую работу, но лишь в том случае, если это не повлечёт за собой конфликт интересов. Отметим, что в данной ситуации муниципальному работнику необходимо предварительно уведомить об этом представителя нанимателя (работодателя) в письменной форме.

Ко второй группе прав относятся права в области информационного обеспечения муниципальных служащих, а именно:

- право на ознакомление с документами, устанавливающими права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, а также с критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;
- право на получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

К третьей группе прав относятся права в области прохождения муниципальной службы:

- право на участие в конкурсе на замещение вакантной должности;
- право на получение дополнительного профессионального образования за счёт средств местного бюджета.

Четвёртую группу прав составляют права в области социальной защиты. Среди них можно выделить:

- право на своевременную и полноценную оплату труда, а также на получение иных предусмотренных выплат;

- право на пенсионное обеспечение;
- право на объединение;
- право на защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, в том числе и в судебном порядке (Приложение Б).¹

Наряду с правами муниципальный служащий обладает рядом обязанностей. Все эти обязанности устанавливаются статьёй 12 Федерального закона № 25-ФЗ. К ним можно отнести: обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации, а также действующее законодательство РФ, обязанность добросовестно исполнять свои должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией; обязанность соблюдать и не нарушать при исполнении своих должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расовой, национальной принадлежности и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций.

Немаловажными обязанностями также являются: обязанность соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, обязанность не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, обязанность беречь государственное и муниципальное имущество, обязанность представлять сведения о себе и членах своей семьи, обязанность сообщать в письменной форме представителю нанимателя (работодателю) о прекращении гражданства Российской Федерации либо гражданства (подданства) иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, обязанность соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, обязанность уведомлять в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая

¹ Каллагов Т.Э. Права и обязанности муниципальных служащих: эволюция правового регулирования // Образование и право. – 2022. - № 3. – с. 120-124.

может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта (Приложение В).

Кроме того, отметим, что муниципальный служащий не должен выполнять отданные ему незаконные приказы и поручение. В случае, если муниципальный служащий окажется в такого рода ситуации, он обязуется предоставить руководителю своё письменное обоснование неправомерности данного ему поручения с указанием конкретных статей и положений действующего законодательства, которые, будут нарушены этим поручением. Иначе муниципальный служащий и его руководитель, давший незаконное поручение, несут соответствующую ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.¹

Таким образом, резюмируя вышесказанное, следует сделать вывод, что права и обязанности муниципального служащего не зависят от занимаемой ими должности и являются общими для всех муниципальных работников. Основная роль прав и обязанностей проявляется в том, чтобы дать возможность муниципальным служащим адекватно и эффективно выполнять свои обязанности.

3.2 Ограничения и запреты, связанные с прохождением муниципальной службы в Российской Федерации

Все ограничения на прохождение муниципальной службы в Российской Федерации, изложены в статье 13 Федерального закона № 25-ФЗ.

Необходимо констатировать тот факт, что указанные в статье ограничения распространяются не только на муниципальных служащих, уже принятых на муниципальную службу, но и также на граждан, претендующих на должности муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципальных образований.

¹ Биккулова А.Д., Аминов И.Р. Правовой статус муниципального служащего // 2014. - Science Time. – с.23

Отметим, что ограничения означают, что при наличии или возникновении определённых обстоятельств, гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий, уже занимающий должность муниципальной службы, должен быть освобождён от этой должности и уволен с муниципальной службы. Такие обстоятельства достаточно разнообразны и по определённым критериям объединяются в отдельные группы.

Так, первую группу ограничений составляют обстоятельства, связанные с возрастом и состоянием здоровья муниципального служащего. К ним можно отнести:

- достижение лицом предельного возраста – 65 лет;
- вступление в законную силу решения суда о признании гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным;
- наличие у лица определённого заболевания, препятствующего поступлению и прохождению муниципальной службы. Отметим, что данное заболевание обязательно должно быть подтверждено заключением медицинской организации.

Во вторую группу ограничений входят обстоятельства, связанные с состоянием гражданства, а также с прохождением военной службы. В эту группу входят:

- обстоятельства, связанные с прекращением гражданства Российской Федерации либо гражданства (подданства) иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;
- наличие гражданства или подданства иностранного государства в случае, если международным договором Российской Федерации не предусмотрено иное;
- признание лица не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной

комиссии. Исключение в данном случае составляют лишь граждане, прошедшие военную службу по контракту.

Такой критерий, как семейные обстоятельства позволяет выделить третью группу ограничений:

- обстоятельства, связанные с состоянием близкого родства или свойства с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчинённостью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчинённостью или подконтрольностью одного из них другому. К близким родственникам закон относит родителей, супругов, детей, братьев, сестёр, а также братьев, сестёр, родителей, детей супругов и супругов детей.

Четвёртую группу ограничений составляют иные обстоятельства:

- отказ лица от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную тайну;
- осуждение лица по приговору суда, вступившим в законную силу, к наказанию, которое, в свою очередь, исключает возможность исполнения своих должностных обязанностей по должности муниципальной службы;
- представление лицом подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;
- приобретение лицом статуса иностранного агента.

Отметим, что муниципальный служащий, являющийся руководителем органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования, заместитель указанного муниципального служащего в целях исключения конфликта интересов не могут представлять интересы муниципальных служащих в выборном профсоюзном органе данного органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии

муниципального образования в период замещения ими соответствующей должности.¹

Запреты устанавливаются в целях обеспечения эффективной профессиональной деятельности по исполнению полномочий муниципальных органов, создания условия для независимости служебной деятельности, гарантии соблюдения муниципальными служащими действующего законодательства Российской Федерации, а также в целях установления препятствия возможному злоупотреблению служащих.²

На муниципальных служащих распространяются довольно широкий перечень запретов. В качестве первого запрета выделим запрет на занятие предпринимательской деятельностью. Отметим, что под данный запрет подпадает занятие предпринимательской деятельностью муниципальным служащим как лично, так и через доверенных лиц.

Также на муниципальных работников распространяется запрет являться поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если законодательством не предусмотрено иное.

Кроме того, необходимо обратить внимание на запрет на получение вознаграждения от физических и юридических лиц, непосредственно связанных с исполнением должностных обязанностей или должностным положением лица. Под вознаграждением понимаются различные подарки, а также денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата отдыха, развлечений, каких-либо транспортных расходов и тд. Отметим, что подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со

¹ Велиева Д. С. - К., Зенченко А.В. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой: вопросы классификации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. – 2021. - № 4. – с. 24-28.

² Хисматуллин С.А., Жуковский Г.А., Суфьянова Е.З. Запреты для муниципальных служащих: правовое регулирование // E-Scio. - 2017. - №1. – С 12.

служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Сдав такой подарок, муниципальный работник имеет возможность выкупить его в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Также на муниципальных служащих установлен запрет на выезд в командировки за счёт средств физических и юридических лиц. Исключением из данного правила являются лишь командировки, которые осуществляются на взаимной основе по договорённости органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями.

Среди запретов также можно выделить запрет на использование преимущества своего должностного положения для предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума, а также пользоваться своим служебным положением в интересах политических партий, каких-либо религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

Кроме того, на муниципальных работников распространяет своё действие запрет на создание в органах местной власти каких-либо политических партий, религиозных и других общественных объединений. В данном случае исключение составляют лишь профессиональные союзы, а также ветеранские и иных органы общественной самодеятельности.

Необходимо обратить внимание и на запрет муниципального служащего заниматься оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счёт средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации, без письменного разрешения на это представителя нанимателя (работодателя).

В Российской Федерации муниципальным служащим также запрещается участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией.

Кроме того, муниципальным служащим запрещается осуществлять какие-либо публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это непосредственно не входит в его должностные обязанности.

Отметим, что этот запрет, в связи с его особой важностью, также распространяет своё действие и в отношении государственных гражданских служащих. Отсутствие данного запрета осложнило бы поддержание отношений служебной лояльности и сдержанности, а также значительно снизило бы авторитет государственной и муниципальной власти, и тем самым создало бы препятствия или сделало невозможным эффективное осуществление органами государственной и муниципальной власти своих полномочий, а следовательно, лишило государственную и муниципальную службы их конституционного и практического смысла.¹

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 г. № 14-П. По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 28. – Ст. 4261.

3.3 Гарантии муниципальных служащих в Российской Федерации

Ещё одной составной частью правового статуса муниципального служащего являются гарантии, определяющие как деятельность муниципального служащего, так и деятельность органа местного самоуправления в целом.

В своей диссертации И.С. Морозова отмечает, что правовые льготы в зависимости от их роли можно классифицировать на льготы-компенсации, льготы-гарантии, льготы-стимулы. По её мнению, гарантийный характер юридических льгот проявляется в том, что с их помощью обеспечивается осуществление прав и обязанностей. Такие льготы гарантируют выполнение муниципальными служащими возложенных на них обязанностей.¹

В российской науке муниципального права выделяются следующие цели предоставления гарантий муниципальным служащим, а именно:

- обеспечение эффективного исполнения муниципальными служащими своих служебных обязанностей;
- обеспечение правовой и социальной защиты муниципальных служащих и членов их семей;
- борьба правонарушениями в сфере муниципальной службы, в том числе коррупционными;
- компенсация запретов, связанных с муниципальной службой.

Гарантии муниципальных служащих достаточно разнообразны, их можно классифицировать по различным основаниям. Так, в зависимости от нормативной закреплённости гарантии подразделяются на основные и дополнительные. Основные гарантии устанавливаются законодательством Российской Федерации, нормативно-правовыми актами муниципального образования. Дополнительные гарантии связаны с допуском к государственной тайне (например, процентная надбавка к должностному окладу).

¹ Морозова И.С. Льготы в российском праве. Автореф. дисс. канд. юр. наук. - Саратов. – 1999. – с. 27.

Также на муниципального служащего распространяются и гарантии, установленные Трудовым Кодексом РФ для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией органа местного самоуправления муниципального образования или сокращения его численности и штата.

В области пенсионного обеспечения на муниципального служащего Российской Федерации в полном объёме распространяются и права государственного гражданского служащего, которые установлены федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день перечень основных гарантий, предоставляемых муниципальным служащим, содержится не в главе 3, прямо посвящённой правовому положению (статусу) муниципальных служащих в Российской Федерации, а в статье 23 главы 6 Федерального закона № 25-ФЗ. Такая конструкция закона, по нашему мнению, является не совсем верной. Как было указано выше, одной из целей гарантий является компенсация ограничений, связанных с муниципальной службой. Поэтому, читаем, что при такой законодательно установленной конструкции правового статуса муниципального служащего, гарантии, оказываются оторванными от соответствующего перечня ограничений.

Проведённое исследование гарантий муниципальных служащих позволило автору обратить внимание на то, что некоторые гарантии, закреплённые на законодательном уровне, получили только лишь декларативный характер. К примеру, несмотря на законодательное закрепление такой социальной гарантии, как обязательное медицинское страхование, в настоящий момент отсутствует отдельный нормативно-правовой акт, регламентирующий обязательное медицинское страхование и обслуживание ни для государственных, ни для муниципальных служащих.¹

¹ Труфанов В.А. Проблемы законодательной базы по регламентации правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации // Studnet. – 2021. - № 2. – С. 12.

3.4 Юридическая ответственность муниципальных служащих в Российской Федерации

Принцип юридической ответственности муниципальных служащих Российской Федерации за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей является фундаментальной установкой функционирования муниципальной службы. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципального образования и муниципальные служащие, проходящие службу в этих органах местного самоуправления, в соответствии с действующим законодательством несут ответственность перед жителями этого муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Муниципальные служащие в России несут следующие виды ответственности: уголовную, гражданско - правовую, административную и дисциплинарную. Последняя является основным видом ответственности для муниципальных служащих.

За совершение дисциплинарного проступка, неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя (работодатель) вправе применить к муниципальному работнику следующие виды дисциплинарного взыскания: замечание, выговор, увольнение со службы по основаниям, определённым трудовым законодательством.¹

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий устанавливается трудовым законодательством.

Гражданско-правовая ответственность должностных лиц наступает в результате ущерба, причинённого местными органами власти и их должностными лицами. Ответственность возникает, когда есть вина в действиях органов самоуправления и их должностных лиц.

Проблема уголовной ответственности муниципальных служащих связана с тем, что определение должностного преступления до сих пор не

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 04.11.2022) // Российская газета. – 2001. - № 256.

предусмотрено законом. В своей практике судебные органы используют понятие, разработанное доктриной уголовного права. Однако можно выделить основные признаки должностного преступления: общественно опасное деяние, совершенное против интересов муниципальной службы, нарушающее охраняемые законом интересы отдельных граждан, общества и государства.¹

Составы преступлений, связанные с использованием муниципальными служащими своего служебного положения, содержатся в главе 30 Уголовного кодекса РФ². В данную главу входят преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. К их числу отнесены: злоупотребление должностными полномочиями, присвоение полномочий должностного лица, дача взятки, получение взятки, незаконное участие в предпринимательской деятельности и другие.

К муниципальным служащим могут быть применены и другие статьи Уголовного Кодекса Российской Федерации, охватывающие преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также преступления против основ конституционного строя и безопасности государства.

Необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с частью 1 статьи 42 Уголовного кодекса Российской Федерации причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам, лицом, действующим во исполнение какого-либо приказа или распоряжение, имеющего для него обязательный характер, по своей сути преступлением не является. В этом случае уголовную ответственность за причинение такого вреда несёт лицо, которое непосредственно отдало этот неправомерный и противозаконный приказ. Однако, в данном случае необходимо обратить внимание, что

¹Хачатурова К.Г. Юридическая ответственность муниципальных служащих // Современные тенденции в науке: новый взгляд. материалы международной (заочной) молодежной научно-практической конференции: в 2-х томах. - 2015. - С. - 14.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 21.11.2022) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 2954.

муниципальный служащий, совершивший умышленное преступление во исполнение заведомо противоречащего закону приказа от уголовной ответственности не освобождается. В данном случае он несёт её на общих основаниях. С другой стороны, неисполнение им данного приказа или распоряжения уголовную ответственность исключает.

Что касается административной ответственности муниципальных служащих в Российской Федерации, то следует иметь в виду, что она возникает в результате совершённого ими административного правонарушения, направленного на государственный и общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, установленный порядок управления. Отметим, что за данное противоправное, виновно совершённое (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие законодательством Российской Федерации должна быть предусмотрена административная ответственность. Административное законодательство Российской Федерации на сегодняшний день состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Необходимо обратить внимание на то, что такого рода ответственность муниципальных работников наступает только за те административные правонарушения, которые они совершили непосредственно при исполнении своих служебных обязанностей.² Кроме того, добавим, что муниципальные служащие несут административную ответственность не перед местными органами власти, а перед судьями и органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях (например, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, органами внутренних дел и тд).³

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 20.10.2022) // Российская газета. – 2001. - № 256.

² Малыхина Т.А. Сочетание дисциплинарной и административной ответственности сотрудников органов внутренних дел // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2014. - № 6. – С. 155.

³ Студеникина М. А. Административная ответственность должностных лиц // Закон. - 1998. - № 9. - С. 95.

Особое внимание хотелось бы обратить на коррупционные правонарушения муниципальных служащих, за совершение которых, согласно статье 13 Федерального Закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ они могут нести уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В Письме Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 21 марта 2016 года «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения»¹ отмечается, что при вынесении решения о привлечении служащих к дисциплинарной ответственности, должны учитываться как отягчающие, так и смягчающие обстоятельства совершения правонарушения.

Коррупционные преступления, совершаемые муниципальными служащими, предусмотрены следующими статьями Уголовного кодекса РФ: ст.285, ст. 285.1, ст.170 и др. К таким преступлениям относятся:

- использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы в связи с корыстной или иной личной заинтересованностью. При этом данное деяние должно повлечь за собой существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства;

- регистрация заведомо незаконных сделок с недвижимым имуществом, умышленное искажение сведений государственного кадастра недвижимости и (или) Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также занижение кадастровой стоимости объектов недвижимости. Отметим, что в данном случае, это деяние обязательно должно быть совершено лицом из корыстной или иной личной заинтересованности, а также с использованием своего служебного положения и др.

¹ Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» от 21.03.2016 г. № 18-2/10/П-1526.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность более чем за 20 правонарушений коррупционного характера, в том числе по 7.29 - 7.32, 13.11, 13.14, 15.21, 19.28, 19.29 КоАП РФ и тд. Указанные статьи преимущественно связаны с нарушениями действующего законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. За совершение таких коррупционных правонарушений предусматривается наложение административного штрафа, а некоторых случаях также административный арест.

В статье 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ содержатся положения, согласно которым муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в следующих случаях:

- 1) совершение правонарушения в результате конфликта интересов;
- 2) непредставление муниципальным служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Как представляется, данные формулировки довольно-таки расплывчаты ввиду неоднозначности самого понятия «конфликт интересов» и так или иначе не позволяют сделать однозначный вывод о том, какие конкретно дисциплинарные взыскания полагаются за те или иные коррупционные действия, что в свою очередь порождает возможность необъективных решений.

Так, Гражданин N в 2016 году обратился в суд с иском к Администрации поселка Тухард сельского поселения Караул (далее администрация) о восстановлении на работе, взыскании компенсации за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда, в связи с его увольнением с должности руководителя территориального подразделения администрации за предоставление заведомо неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги. Обосновывая свои требования,

гражданин N указал, что со стороны работодателя был нарушен срок вручения муниципальному служащему трудовой книжки. Кроме того, по мнению истца, был нарушен срок привлечения к дисциплинарному взысканию, в связи с чем, его увольнение является незаконным. Изучив доводы истца, ответчика, а также нормы действующего законодательства, суд пришёл к выводу, что увольнение гражданина N произведено законно, процедура увольнения при этом не нарушена. Суд принял решения в отказе в удовлетворении требований гражданина N.¹

Говоря о борьбе с коррупцией в сфере муниципальной службы в Пензенской области, следует отметить, что надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на сегодняшний день продолжает оставаться одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры Сурского края.

В 2021 году прокуратурой Пензенской области было выявлено 2 062 нарушения законодательства в сфере противодействия коррупции, в связи с чем принесено 396 протестов (2020 год – 403 протеста), в суды направлено 13 заявлений (2020 год – 9 заявлений), внесено 703 представления (2020 год – 650 представлений), 74 информации, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 954 лица (2020 год - 813 лиц), по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 90 лиц, возбуждено 7 уголовных дел коррупционной направленности (2020 год – 7 дел), было выявлено 12 фактов личной заинтересованности государственных, муниципальных служащих и иных лиц, которая приводит или может привести к конфликту интересов (2020 год - 35 фактов).

В 2021 году в Сурском крае выявлено 970 нарушений, связанных с предоставлением служащими, иными лицами сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (2020 год – 612

¹ Решение Норильского городского суда Красноярского края от 3 ноября 2016 г. по делу № 2-3658/2016 [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/>

нарушений). В данных сведениях не отражались доходы, полученные от продажи автотранспорта, находящееся в пользовании имущество, банковские счета, а также обязательства имущественного характера (приложение Г).

В Пензенской области большое внимание уделялось соблюдению запретов и ограничений после увольнения служащих. В 2021 году возбуждено 44 дела об административных правонарушениях по статье 19.29 КоАП РФ (неуведомление работодателями представителей нанимателя по последнему месту службы о трудоустройстве бывших служащих) (2020 год – 55 дел).¹

Таким образом, подводя итог всего вышесказанного, необходимо отметить, что юридическая ответственность, как один из компонентов правового статуса муниципального служащего, играет весьма важную роль, заключающаяся в стимулировании муниципальных служащих на эффективное и добросовестное исполнение своих должностных обязанностей, а также на укрепление служебной дисциплины и порядка.

¹ О состоянии законности в сфере противодействия коррупции за 2021 год // [Электронный ресурс] — URL: <https://procrf.ru/news/2516921-o-sostoyanii-zakonnosti-v-sfere-protivodeystviya-korrupsii-za-2021-god.html>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В магистерской диссертации нами было проведёно исследование актуальных проблем в области муниципальной службы и правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации. Данное научное исследование позволило прийти к следующим выводам и предложениям:

1. На сегодняшний день муниципальная служба является достаточно новым видом службы, на возникновение и развитие которой значительное влияние оказала Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году на всенародном голосовании. Однако, ещё задолго до этого времени уже зарождались предпосылки и предпринимались попытки к организации местного самоуправления и деятельности, по своим признакам во многом похожей на муниципальную службу.

2. В мировой практике выделяется 4 модели организации местного самоуправления: англосаксонская (англо-американская), континентальная (французская), смешанная (гибридная) и советская. Каждая из этих моделей характеризуется своими отличительными признаками.

3. На сегодняшний день под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путём заключения трудового договора (контракта). Функционирование муниципальной службы в Российской Федерации есть ничто иное, как служебная деятельность муниципальных служащих.

4. К принципам муниципальной службы в России можно отнести: приоритет прав и свобод человека и гражданина; равный доступ к муниципальной службе; профессионализм и компетентность муниципальных служащих; стабильность муниципальной службы; доступность информации о деятельности муниципальных служащих; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; единство основных требований к муниципальной службе, а также учёт исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы; правовая и

социальная защищенность муниципальных служащих; ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; внепартийность муниципальной службы.

5. В отличие от конституционно закреплённого положения о равном доступе граждан к государственной службе, положение о равном доступе граждан к муниципальной службе не содержится в Основном законе РФ. Данное положение существует лишь в качестве принципа муниципальной службы. Вместе с тем, в статье 12 Конституции указывается, что местные органы власти не входят в систему органов государственной власти. В этой связи можно говорить о том, что отсутствие в Основном законе Российской Федерации аналогичного права на равный доступ граждан к муниципальной службе является своего рода пробелом. В связи с этим, по нашему мнению, в Главу 8 Конституции РФ необходимо внести изменения и дополнить статью 130 Конституции РФ частью 3 в следующей формулировке: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе».

6. Рассмотрев порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, можно отметить, что на наш взгляд, именно с помощью него должен обеспечиваться равный доступ к муниципальной службе. Конкурсный отбор является основой для эффективной и качественной кадровой работы по подбору специалистов. Кроме того, он необходим для выявления потенциальных способностей, а также профессионального уровня кандидата благодаря процедуре собеседования. В связи с диспозитивностью нормы о конкурсном отборе, каждое конкретное муниципальное образование наделено правом самостоятельно решать вопрос о необходимости проведения конкурса на конкретную должность. По нашему мнению, необходимо закрепить данную норму о проведении конкурсного отбора для назначения на должность на императивном уровне. Это позволит предотвратить коррупционные проявления, а также способствует прозрачности приёма. По нашему мнению, необходимо также создать постоянно действующую конкурсную комиссию, в состав которой

помимо муниципальных служащих, включить независимых экспертов, являющихся представителями научно-образовательного сообщества, психологов и иных специалистов в области муниципальной службы. Всё это, позволит существенно повысить эффективность работы муниципальных служащих.

7. Особое внимание необходимо обратить на ограничение права на прохождение аттестации беременными женщинами и лицам, находящимся в отпуске по беременности и родам, или в отпуске по уходу за ребёнком до достижения им трёхлетнего возраста. По нашему мнению, в данном случае строгая императивность нормы направляется против указанных лиц. Будущая мама вправе сама решать - является ли её беременность преградой для прохождения аттестации или нет. В связи с этим, по нашему мнению, необходимо внести изменения в Федеральный закон № 25-ФЗ, убрав данную категорию из пункта 2 статьи 18, а также дополнив эту же статью пунктом со следующим содержанием: «Проходящая аттестацию беременная женщина вправе отказаться от её прохождения на любом этапе». В противном случае, данная категория, по нашему мнению, будет ущемляться в правах.

8. Рассматривая соотношение понятий «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы», следует отметить, что они имеют разное содержание. Глава местного самоуправления или депутат представительного органа занимают муниципальные должности, одновременно с этим, они не находятся на муниципальной службе и муниципальными служащими не являются.

9. На сегодняшний день отсутствует законодательное закрепление определения понятия «правовой статус муниципального служащего». В связи с этим, автор определяет следующую трактовку правового статуса муниципального служащего: «совокупность прав, обязанностей, ограничений, гарантий, ответственности муниципального служащего, которые в своём единстве определяют его роль и место в системе органов местного самоуправления». Именно данная формулировка правового статуса

муниципального служащего, по нашему мнению, в большей степени соответствует положениям Федерального Закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

10. В научной литературе выражено множество различных мнений нередко противоречащих друг другу, о составляющих правового статуса муниципального служащего. В связи с этим, различные авторы включают в правовой статус муниципального служащего два или три, а иногда и семь или восемь элементов. В то же время анализ Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» показывает, что в качестве составляющих этого статуса законодатель рассматривает только права, обязанности, ограничения и запреты.

11. Основу правового статуса муниципального служащего составляют его права и обязанности. Однако, остальные элементы, упоминающиеся в юридической литературе (ограничения, запреты, гарантии, юридическая ответственность) также являются немаловажными. Благодаря им дополняется и в большей мере раскрывается вся суть правового статуса муниципального служащего.

12. На сегодняшний день перечень основных гарантий, предоставляемых муниципальным служащим, содержится в статье 23 главы 6 Федерального закона № 25-ФЗ, а не в главе 3, прямо посвящённой правовому положению (статусу) муниципальных служащих в Российской Федерации. По нашему мнению, перенос статей 23 и 24 в главу 3 Федерального закона № 25-ФЗ является весьма логичным. Во-первых, целесообразно структурно объединить в единую главу права, обязанности, а также ограничения и запреты с гарантиями, в связи с тем, что между ними существует неразрывная связь. Во-вторых, данная мера позволит работодателю более внимательно относиться к нуждам работника и в полном объёме компенсировать ограничения и запреты, которые муниципальный служащий вынужден соблюдать, находясь на замещаемой должности муниципальной службы.

13. Проведённое исследование гарантий муниципальных служащих позволило автору обратить внимание на то, что некоторые гарантии, закреплённые на законодательном уровне, получили только лишь декларативный характер. К примеру, несмотря на законодательное закрепление такой социальной гарантии, как обязательное медицинское страхование, в настоящий момент отсутствует отдельный нормативно-правовой акт, регламентирующий обязательное медицинское страхование и обслуживание ни для государственных, ни для муниципальных служащих.

14. В настоящее время в организации и функционировании муниципальной службы существует ряд проблем, требующих скорейшего устранения:

- отсутствие у муниципальных служащих достаточного уровня компетентности и профессионализма, необходимого для наиболее эффективного выполнения ими своих обязанностей;

- проявление коррупции и бюрократизма, о чём свидетельствуют статистические данные. Это в свою очередь оказывает негативное влияние на имидж муниципальной службы в целом.

Разработка и дальнейшая успешная реализация государственных и муниципальных программ, по нашему мнению, будет способствовать решению данных проблем, а также позволит повысить эффективность функционирования муниципальной службы в нашей стране.¹

¹ Кирьянов А.Ю. О некоторых вопросах реализации принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - №. 3. - С. 36-40.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ, от 06.10.2022 № 0001202210060013) // Собрание законодательства РФ. - 01.07.2020. - № 31. - ст. 4398.
2. Конвенция № 111 Международной организации труда «Относительно дискриминации в области труда и занятий». – 1958. – Женева. - 42 сессия Генеральной конференции МОТ.
3. Европейская Хартия местного самоуправления (ETS №122) от 15 октября 1985 года // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 36. – Ст. 4466.
4. Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 9. – ст. 786.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 21.11.2022) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 2954.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 05.12.2022)// Российская газета. – 2001. - № 256.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 № 197-ФЗ (ред. от 04.11.2022) // Российская газета. – 2001. - № 256.

8. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.
9. Федеральный закон от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 05.12.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. - № 10. - ст. 1152.
10. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 07.10.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. - № 52 (часть I) . - ст. 6228.
11. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» № 323-ФЗ (ред. от 05.12. 2022) // Российская газета. - 2011. - № 263.
12. Закон СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. - 1990. - № 44. - Ст. 914. (утратил силу).
13. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 35. - Ст. 3506. (утратил силу).
14. Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 2. - Ст. 224. (утратил силу).
15. Закон Московской области от 24 июля 2007 года № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области» (с изменениями от 19.09.2022). – Ежедневные новости. Подмосковье. – 2007. - № 137.

16. Закон Пензенской области от 10 октября 2007 года № 1390-ЗПО «О муниципальной службе в Пензенской области (ред. от 25.11.2022) // Пензенские губернские ведомости. – 2007. – № 37.
17. Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 42. - Ст. 5011.
18. Обращение Народного комиссариата внутренних дел ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 24 декабря 1917 года «Об организации местного самоуправления» // СУ РСФСР. - 1917. - № 12. - Ст. 179.
19. Декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 года № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. - 1990. - № 2. - Ст. 22.
20. Решение Пензенской Городской Думы от 30 ноября 2007 года № 825-41/4 «Об утверждении Положения «О проведении аттестации муниципальных служащих в городе Пензе» (с изменениями на 11 марта 2021 года). – Пензенские губернские ведомости. – 2007. - № 49.
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 года № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // Собрание законодательства РФ. - 29.12.2003. - № 52 (ч. 2). ст. 5101.
22. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 г. № 14-П. По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н.

Кондратьевой и А.Н. Мумолина // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 28. – Ст. 4261.

Научная и учебная литература

23. Авакьян С.А. Организация государственной власти в России и зарубежных странах. М.: Юстицинформ. – 2014. - 194 с.
24. Дмитриева Ю.А. Муниципальное право: учеб. для вузов / под ред. Ю.А. Дмитриева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо. - 2005. - 1200 с.
25. Исаев И.А. История отечественного государства и права: учебник / Отв. ред. И.А. Исаев. М.: Проспект. – 2012. - 432 с.
26. Курдюк П.М., Иваненко И.Н., Чуева А.С. Теоретические и историко-правовые основы местного самоуправления в России и зарубежных странах: монография – Краснодар: КубГАУ. - 2013. – 232 с.
27. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации Учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ. - 2006. — 559 с.
28. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. СПб. - 1917. - 516 с.
29. Мамут Л.С. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут. 3-е изд., перераб. М.: Наука, РАН. - 1995. - 300 с.
30. Морозова И.С. Льготы в российском праве. Автореф. дисс. канд. юр. наук. - Саратов. – 1999. – с. 27.
31. Овчинников И.И. Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты) / монография. – М.: Консалтбанкир. - 2018. – 186 с.
32. Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право. Учебник и практикум для академического бакалавриата. М.:Юрайт. - 2017. - С.652
33. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Изд-во «Азъ». - 1992. – С. 457.
34. Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: ИНФРА-М. - 2011. - 320 с.

35. Поддубная О.С., Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации. - М., 2006. - С. 34.
36. Положение об общинах вольного государства Бавария // Информация и факты Федеративной Республики Германия. Изд-во «Интер Национес». Изд. 4-е. - 1997. – 128 с.
37. Соловьев С.Г., Бычкова Е.И. Муниципальное право: учебник. - М.: Юрайт. - 2015 – 234 с.
38. Термелева Е.Е., Ябарова А.Я. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. – Самара: Издательство Самарского университета. - 2020. – 92 с.
39. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации (проблемы теории и практики). Диссертация докт. юрид. наук: 12.00.02. / Фабричный С.Ю. - М.: 2005. - 480 с.
40. Фадеев В.И. Муниципальное право России / В.И. Фадеев. М.: Юрист. - 2014. - 168 с.
41. Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. - М.: МГИМО-Университет. - 2004. - 401 с.
42. Чаннов. С. Е. Муниципальное право: учебник и практикум для СПО — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт. - 2018. — 302 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

43. Андриченко Л.В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2018. – № 7. - С. 12-22.
44. Асриянц К.Г., Газимагомедова П.К., Курбанова Д.Б. Проблемы организации и прохождения муниципальной службы // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2019. - №19. – с. 67 – 73.
45. Биккулова А.Д., Аминов И.Р. Правовой статус муниципального служащего // 2014. - Science Time. – С.20-24.

46. Бондарев С.В. Мировые модели местного самоуправления: исторические и социально-правовые аспекты // Философия права. – 2007. – ВАК. – с. 1-3.
47. Велиева Д. С. - К., Зенченко А.В. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой: вопросы классификации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. – 2021. - № 4. – с. 24-28.
48. Габибуллаев М. Я. Муниципальная служба как институт местного самоуправления в Российской Федерации // Актуальные исследования. 2021. - №38 (65). - С. 19-22.
49. Зайцев М.С. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе, а также службе на государственных должностях. // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.- 2014. - №2 (26). - С. 211- 213.
50. Захватова Ю. А. Местное самоуправление как ресурс развития страны // Российская Федерация сегодня. - 2007. - № 18. - С. 29-33.
51. Зуева Ю.А. Англосаксонская модель организации местного самоуправления: историческое и теоретико-правовое исследование // Философия права. – 2012. – ВАК. – С. 1-5.
52. Каллагов Т.Э. Права и обязанности муниципальных служащих: эволюция правового регулирования // Образование и право. – 2022. - № 3. – с. 120-124.
53. Карев Д.А. Принципы муниципальной службы: подходы и классификации // Актуальные проблемы российского права. – 2019. - № 5. – с. 51- 58.
54. Кирьянов А.Ю. О некоторых вопросах реализации принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012.- №. 3. - С. 36-40.
55. Кирьянов А.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2017. - №1. – с. 23-30.

56. Киятова З. А., Марков П. Н Организация власти в англосаксонской и немецкой моделях местного самоуправления // Colloquium-journal. – 2019. - №24 (48). – С. 17- 18.
57. Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. - 2003. - № 3. - С. 28-34.
58. Косых Е.С., Давлеткулова Э.И., Раянова А.А. Англосаксонская модель самоуправления // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки». - 2018. - №5(21). - С. 1 – 5.
59. Малыхина Т.А. Сочетание дисциплинарной и административной ответственности сотрудников органов внутренних дел // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2014. - № 6. – С. 154 – 159.
60. Малышева М.Н. Правовая природа и правовое положение муниципального служащего Российской Федерации // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 5 (41). - С. 48-52.
61. Малявкина Н.В., Алексикова О.Е., Ястребов А.Е. Равенство прав и свобод граждан в сфере поступления и прохождения муниципальной службы в Российской Федерации // Право и практика – 2021. - №1. - С 29-33.
62. Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. - № 2 (16). – с. 64-70.
63. Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. - 2006. - № 2. - С. 26 - 29.
64. Нургалиев Д.Р., Суфьянова Е.З. Особенности прохождения муниципальной службы в РФ // E-Scio. – 2019. - № 1 (28) – с. 48 – 50.
65. Орлов Е.А. К вопросу о понятии правового статуса муниципального служащего // Тенденции развития современного права и государства. - 2017. - № 1. – С. 9 - 25.

66. Осиночкина Е.В. Исторические условия формирования и становления муниципальной службы в России // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2005. - № 3. – с. 221 -229.
67. Охременко А.Н. Историко-географический анализ развития местного самоуправления в России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле. – 2016. - № 3. – С. 98- 103.
68. Панкратова М.Е. Основы правового статуса муниципального служащего // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2016. - № 31. - С. 13-30.
69. Саломатин А.А. Ключевые вопросы реализации принципа равенства при прохождении муниципальной службы // Административное и муниципальное право. – 2017. - № 1 - С. 50-59.
70. Самвелян К.Г. Недостатки классификации должностей муниципальной службы // StudNet. – 2020. - № 9. – С. 1038- 1046.
71. Саудаханов М.В. Местное самоуправление во Франции // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. - № 7. – С. 132 - 134.
72. Скоков А.М. Местное управление и самоуправление в зарубежных государствах // Российский медико-биологический вестник имени академика И. П. Павлова. – 2003. - № 1-2. – С. 184 – 192.
73. Студеникина М. А. Административная ответственность должностных лиц // Закон. - 1998. - № 9. - С. 92 - 95.
74. Султанбаева О.С. Принципы муниципальной службы // Вестник магистратуры. – 2019. - №12-1 (99). - С. 53-55.
75. Труфанов В.А. Проблемы законодательной базы по регламентации правового статуса муниципального служащего в Российской Федерации // Studnet. – 2021. - № 2. – С. 1 - 18.
76. Хачатурова К.Г. Юридическая ответственность муниципальных служащих // Современные тенденции в науке: новый взгляд. материалы международной (заочной) молодежной научно-практической конференции: в 2-х томах. - 2015. - С. 12-17.

77. Хисматуллин С.А., Жуковский Г.А., Суфянова Е.З. Запреты для муниципальных служащих: правовое регулирование // E-Scio. - 2017. - №1. – С 11-15.
78. Шамарова Г.М. Правовой статус муниципального служащего // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 3. – С. 7-10.

Источники на электронных носителях

79. Апелляционное определение Омского областного суда от 26 июня 2013 года по делу № 33-4087/13 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
80. Решение Норильского городского суда Красноярского края от 3 ноября 2016 г. по делу № 2-3658/2016 [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/>.
81. Решение Сосновского районного суда Нижегородской области от 5 февраля 2020 г. по делу № 2-13/2020 [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/>.
82. Решение Выборгского городского суда Ленинградской области от 28 июля 2020 г. по делу № 2А-2665/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
83. О состоянии законности в сфере противодействия коррупции за 2021 год [Электронный ресурс] // URL: <https://procrf.ru/news/2516921-o-sostoyanii-zakonnosti-v-sfere-protivodeystviya-korrupsii-za-2021-god.html>.
84. Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» от 21.03.2016 г. № 18-2/10/П-1526 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

ПРИЛОЖЕНИЯ

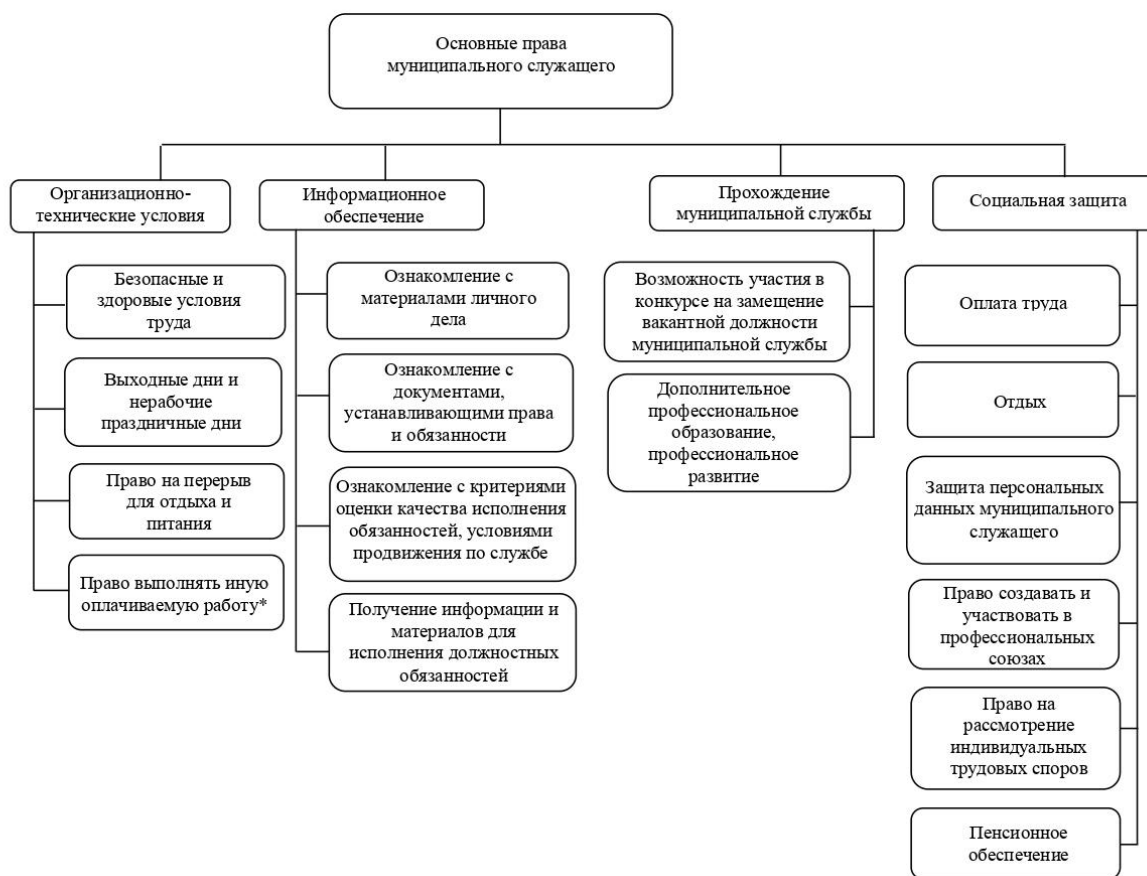
Приложение А

Соотношение понятий «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы»

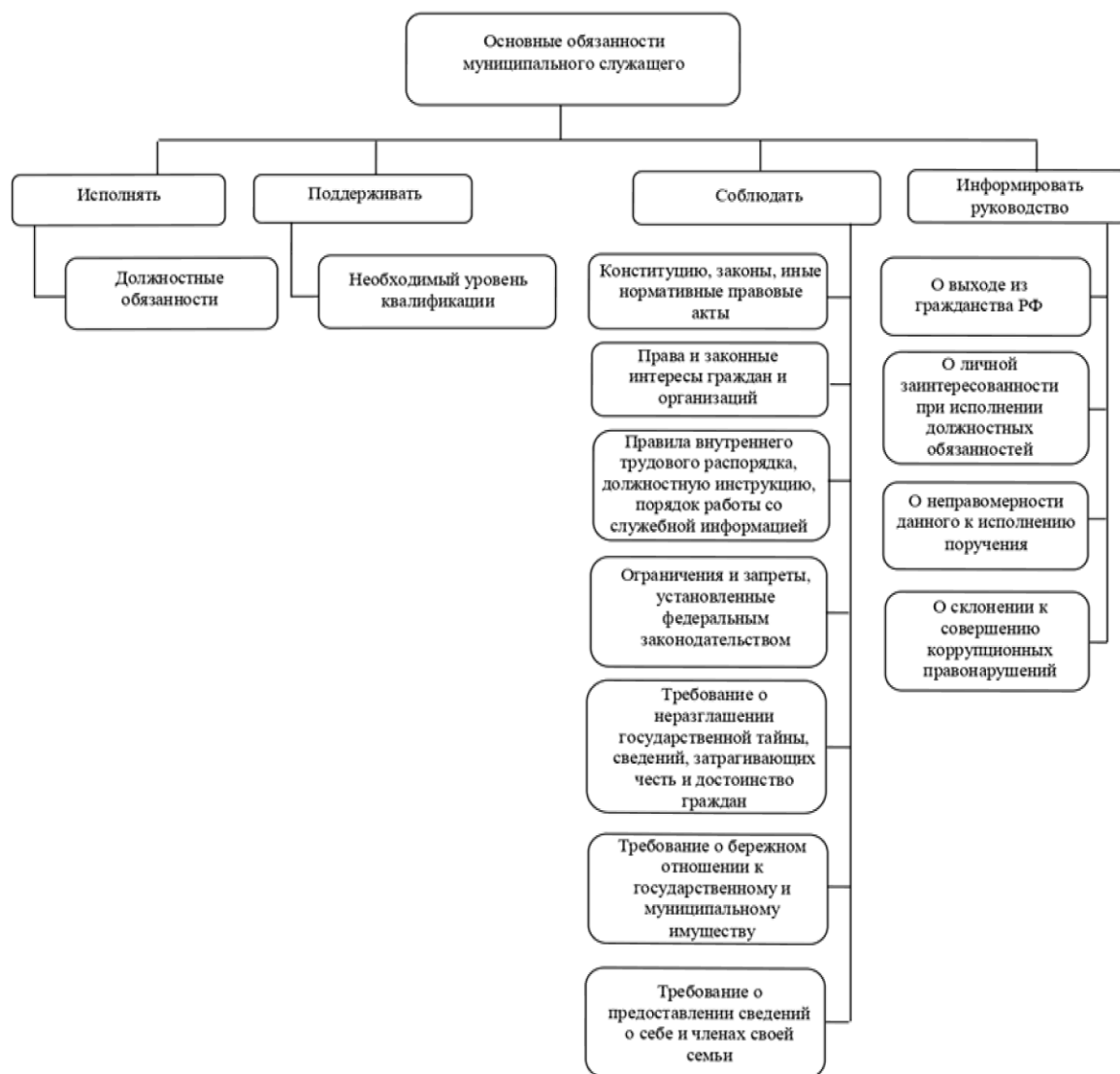
Критерии различия	Муниципальная должность	Должность муниципальной службы
Лица, замещающие данные должности	депутаты представительных органов, члены иных выборных органов местного самоуправления, а также выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, являющиеся юридическими лицами, с правом решающего голоса.	Муниципальные служащие (лица, замещающие должности муниципальной службы, включённые в соответствующий реестр должностей)
Должностные обязанности	Осуществляют полномочия, по решению различных вопросов местного значения (например, депутаты, выборные должностные лица местного самоуправления)	Должность в органе местного самоуправления, обладающая установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления или лица, замещающие муниципальную

		должность
Порядок назначения	Муниципальные выборы; в порядке избрания из состава депутатов; в порядке утверждения, назначения на должность из числа предложенных кандидатур.	На основании заключения трудового договора в соответствие с нормами действующего законодательства. Может предшествовать конкурсные процедуры.
Срок полномочий	Ограничены определённым сроком	Для должностей муниципальной службы, учреждаемых для непосредственного обеспечения полномочий лица, замещающих муниципальные должности - на срок полномочий указанных лиц. Для главы администрации по контракту - обязательно срочный контракт. Для остальных должностей муниципальной службы - срок полномочий не ограничен.
Действие Федерального закона «О муниципальной службе в РФ» №25-ФЗ	Так как данные лица не являются муниципальными служащими, то действие данного Федерального закона не распространяется на данных лиц	Действие Федерального закона, посвящённого муниципальной службе в РФ, распространяется на данных лиц

Основные права, обязанности муниципального служащего, ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой



* При предварительном письменном уведомлении представителя нанимателя (работодателя), отсутствии конфликта интересов. Не распространяется на муниципальных служащих, замещающих должность главы местной администрации по контракту (за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности)



**Состояние законности в сфере противодействия коррупции
в Пензенской области в 2019-2021 гг.**

Показатель	2019	2020	2021
Протесты	481	403	396
Представления	585	650	703
Заявления в суды	39	9	13
Уголовные дела коррупционной направленности	9	7	7
Нарушения, связанные с предоставлением служащими, иными лицами сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера	656	612	970
Привлечение к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ	3 дела	3 дела	2 дела
Привлечение к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ	69 лиц	55 лиц	44 лица