

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 - Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Муниципальная служба: понятие, принципы, особенности

Исполнитель  
студент группы 221-зб

\_\_\_\_\_

А. С. Кравцов

Руководитель  
доцент

\_\_\_\_\_

Л. С. Хащева

Нормоконтроль  
доцент

\_\_\_\_\_

Н. С. Архипова

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 55 с., 1 таблица, 55 источников.

### МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА, ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, ЦЕЛИ, ПРИНЦИПЫ, ЗАДАЧИ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Цель бакалаврской работы состоит в рассмотрении определении понятия, принципов и особенностей муниципальной службы.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- провести теоретический анализ литературы по проблеме исследования;
- рассмотреть правовые основы муниципальных служащих в Амурской области;
- рассмотреть проблемы и пути совершенствования муниципальной службы в РФ.

В качестве объекта исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с муниципальной службой Российской Федерации.

Предмет исследования, подлежащий непосредственному изучению в данной работе – понятие, принципы, особенности муниципальной службы Российской Федерации и Амурской области в частности.

## СОДЕРЖАНИЕ

|  |    |
|--|----|
| Введение   | 4  |
| 1 Муниципальная служба в Российской Федерации  | 6  |
| 1.1 Понятие и содержание муниципальной службы  | 6  |
| 1.2 Цели, задачи и функции муниципальной службы  | 12 |
| 1.3 Принципы муниципальной службы в РФ   | 14 |
| 1.4 Правовое регулирование муниципальной службы в РФ   | 16 |
| 2 Особенности регулирования труда муниципальных служащих в Амурской области                              | 23 |
| 2.1 Правовой статус муниципального служащего в Амурской области  | 23 |
| 2.2 Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой в Амурской области                          | 28 |
| 2.3 Особенности прохождения муниципальной службы на примере Администрации г. Белогорска Амурской области | 33 |
| 3 Проблемы и пути совершенствования муниципальной службы в РФ  | 37 |
| Заключение   | 45 |
| Библиографический список   | 49 |

## ВВЕДЕНИЕ

Понятие муниципальной службы как самостоятельной части профессионального властного публичного аппарата государства сформировалось относительно недавно в законодательстве Российской Федерации. На протяжении длительного времени вопросы муниципальной службы раскрывались в рамках государственной службы, а термин «муниципальная служба» отсутствовал в законодательстве и научной литературе.

Согласно господствовавшим на протяжении длительного времени взглядам, муниципальная служба трактовалась как часть государственной службы, а понятия государственного и муниципального служащего являлись тождественными. На протяжении десятилетий муниципальная служба намечала собственную линию развития, что привело к тенденции разделения муниципальной и государственной службы и необходимости создания собственного правового регулирования муниципальной службы.

Актуальность данной темы состоит в том, что от качества оказания муниципальных услуг напрямую зависит уровень и качество жизни местного населения. По этой причине особое значение принимает совершенствование системы муниципальной службы. Муниципальная служба в России пока не стала эффективной, ориентированной на нужды общества. Сегодня низкое качество государственных (муниципальных) услуг связано с нехваткой квалифицированных кадров, с безответственностью чиновников, с коррупцией, с неспособностью чиновников быстро и оперативно реагировать на нужды населения.

На сегодняшний день понятие, принципы и особенности муниципальной службы отражены в законодательных актах Российской Федерации, однако проблема недостаточной разработанности данной темы в научной литературе обуславливает актуальность теоретического исследования в рамках выпускной квалификационной работы. Анализ законодательных актов, структурирование и обобщение информации по данной теме позволят углубить знания в изучаемой области, что являет собой теоретическую значимость выбранной темы.

Цель исследования: определение понятия, принципов и особенностей муниципальной службы.

Объект исследования: общественные отношения, возникающие в связи с муниципальной службой Российской Федерации.

Предмет исследования: понятие, принципы, особенности муниципальной службы Российской Федерации и Амурской области в частности.

Задачи исследования:

- провести теоретический анализ литературы по проблеме исследования;
- рассмотреть правовые основы муниципальных служащих в Амурской области;
- рассмотреть проблемы и пути совершенствования муниципальной службы в РФ;

Теоретической базой исследования являются работы таких авторов как Н. М. Антонова, К. Ю. Багратуни, А. В. Бондарева, С. Н. Братановский, М. Б. Добробаба, В. В. Зотов, Т. Э. Каллагов, В. В. Качалов, Н. В. Киселева, Н. А. Колоколов, Н. А. Курганов, И. В. Левакин, Н. В. Малявкина, Е. С. Матвеева, О. Ю. Машков, В. П. Пашин, Э. Н. Сокол-Номоконов, Н. Е. Таева, В. А. Трифонов, Р. М. Усманова, О. В. Хышиктуев, А. В. Чадов, Л. А. Чернышева, Г. М. Шамарова и другие.

Нормативно-правовую базу исследования составляет Конституция Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 01.05.2017), Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 03.04.2017), Закон Амурской области «О муниципальной службе в Амурской области» (в ред. от 28.12.2016 года).

Методы исследования: системный, правовой, метод анализа.

Структура бакалаврской работы: введение; три главы; заключение; список использованных источников. Объем бакалаврской работы без приложений составляет 57 страниц печатного текста.

# 1 МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 1.1 Понятие и содержание муниципальной службы

Муниципальная служба - один из видов служебной деятельности. К разновидностям служебной деятельности относят различные виды государственной службы (военную службу, государственную службу иных видов и гражданскую службу), государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>.

Отдельные виды служебной деятельности обладают как схожими чертами, так и различиями. В юридической науке весьма широкое распространение получила идея о целесообразности создания единой правовой базы, устанавливающей общие принципы организации и функционирования государственной и муниципальной служб<sup>2</sup>. По мнению Н.М. Антоновой, государственная и муниципальная служба уже сегодня официально рассматриваются в Российской Федерации в определенном единстве и взаимосвязи.<sup>3</sup>

В Европейской хартии местного самоуправления определение муниципальной службы отсутствует, однако из толкования ст. 6 можно выяснить, что муниципальный служащий обозначается как *localgovernmentemployees*. Англо-русский экономический словарь (АВВУУ li№gvo) дает точно такой же перевод и указывает синонимичным словосочетание *publicemployee*. Интересным является тот факт, что тот же самый словарь переводит *publicemployee* и как муниципальный служащий, и как государственный служащий. Также в заключении следует сказать, что само слово *public* можно перевести как общественный, а слово *employee* означает наемный рабочий. Статья 6 Хартии не проводит разделения между лицами, занимающимися решением вопросов местного самоуправления, на государственных служащих и муниципальных служащих, а,

<sup>1</sup>Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 23.05.2016) // Российская газета. 2003. № 104.

<sup>2</sup>Братановский С. Н., Епифанов А. Е., Глейкин В. А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России. Саратов. 2012. С. 56.

<sup>3</sup> Антонова Н.М. Конституционно-правовой статус публичных служащих в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2012. С.5.

скорее, относит их к категории наемных служащих по решению общественных вопросов в локальных правительствах<sup>4</sup>.

В Российской Федерации начиная с 1990-х годов законодательство о муниципальной службе развивалось автономно. Первым нормативным правовым актом федерального уровня, в котором законодателем было сформулировано определение понятия «муниципальная служба», стал закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу). В первой статье данного закона под муниципальной службой понималась «профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий».

Следует отметить, что указанное определение муниципальной службы имело весьма существенные отличия по сравнению с определением государственной службы, сформулированным в принятом практически одновременно Законе «Об основах государственной службы Российской Федерации». Законодателем в 1995 году к государственной службе была отнесена лишь деятельность «по обеспечению исполнения полномочий государственных органов», осуществляемая лицами, замещающими должности категорий «Б» и «В». Вместе с тем в число должностей категорий «Б» и «В» были включены, например, должности инспектора, заместителя министра, руководителя федеральной службы. Лица, замещающие данные должности, обладали статусом должностного лица и были наделены правомочиями по самостоятельной реализации компетенции государственного органа. Данные обстоятельства, по мнению Н. А. Курганова, свидетельствуют о том, что фактически государственная служба включала в себя деятельность не только по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, но и по их непосредственному исполнению<sup>5</sup>.

Согласно Федеральному закону от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (в настоящее время утратил силу), являющемуся первым законодательным актом федерального уровня, спе-

---

<sup>4</sup>Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>5</sup>Курганов Н. А. Муниципальная служба в России: проблемы теории и организации // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 658.

циально посвященному вопросам организации и прохождения муниципальной службы, к муниципальной службе была отнесена лишь профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе, на невыборных муниципальных должностях. Тем самым законодателем из числа муниципальных служащих были исключены лица, замещающие выборные муниципальные должности, что, по мнению многих ученых-правоведов, было ошибочным решением законодателя<sup>6</sup>.

В соответствии с действующим федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ(ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации», муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, осуществляемая на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)<sup>7</sup>. Аналогичные определения содержатся в законах о муниципальной службе ряда субъектов ЮФО - Астраханской, Ростовской областей, Краснодарского края, Республики Адыгея и Амурской области.

Таким образом, анализ действующих федеральных, региональных и муниципальных правовых актов показывает, что законодатель не отказался от узкого подхода к пониманию сущности муниципальной службы. Законодатель не относит к муниципальной службе деятельность по прямому (непосредственному) исполнению полномочий органов местного самоуправления. То есть должностные лица муниципальных органов, замещающие выборные должности (в отдельных случаях и иные должности, например, должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования или члена избирательной комиссии муниципального образования), не являются муниципальными служащими.

Таким образом, законодатель рассматривает муниципальную службу как профессиональную деятельность лишь на некоторых должностях в органах местного самоуправления. Во-первых, должности, создаваемые в целях техниче-

---

<sup>6</sup>Каллагов Т. Э. Правовая природа местного самоуправления и функции муниципальной службы // Новый юридический журнал. 2014. № 2. С. 14.

<sup>7</sup>Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 01.05.2017) // Российская газета. 2007. № 47.



ского обеспечения деятельности органов местного самоуправления, не отнесены к должностям муниципальной службы. Во-вторых, действующее законодательство разделяет два понятия: «должность муниципальной службы» и «муниципальная должность». В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к муниципальным должностям отнесены должности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательной комиссии муниципального образования<sup>8</sup>.

Мы не согласны с подходом законодателя и считаем, что к муниципальной службе следует относить также лиц, замещающих выборные муниципальные должности, то есть тех, кто непосредственно исполняет полномочия органов местного самоуправления. Гражданин после замещения должности в органе местного самоуправления состоит в особой публично-правовой связи с муниципальным образованием, выступая агентом местной власти и осуществляя (в той или иной форме) полномочия органа местного самоуправления. Тем самым гражданин, замещающий должность в органе местного самоуправления, участвует на профессиональной основе в реализации функции местного самоуправления. Лица, замещающие выборные муниципальные должности, безусловно, соответствуют всем вышеперечисленным признакам, следовательно, должны быть отнесены к муниципальным служащим.

По нашему мнению, под муниципальной службой следует понимать публично-правовую связь между гражданином, замещающим должность в органе местного самоуправления, и муниципальным образованием, в силу которой гражданин на профессиональной основе участвует в реализации функции местного самоуправления путем прямого или опосредованного исполнения полномочий органов местного самоуправления.

Раскрывая специфику муниципальной службы как особого вида служеб-

---

<sup>8</sup>Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017) // Российская газета. 2003. № 202.

ной деятельности, М. Н. Малышева приводит признаки, характеризующие сущность муниципальной службы. К публично-властным признакам относятся:

- вид публичной службы в органах местной публичной власти конкретного муниципального образования;

- деятельность по исполнению полномочий в соответствующих органах местного самоуправления.

К «трудовым признакам» относятся:

- замещение муниципальным служащим должности муниципальной службы на основании трудового договора или контракта;

- деятельность, организуемая на постоянной основе, т.е. муниципальные служащие, осуществляющие выполнение полномочий в органах местного самоуправления в качестве основной работы;

- профессиональная деятельность в органах местного самоуправления и иных муниципальных органах, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета или бюджета муниципального образования<sup>9</sup>.

Однако данный ряд признаков характеризует специфику осуществления муниципальной службы, но не позволяет отразить основные элементы правового статуса муниципального служащего. На наш взгляд, основными элементами правового статуса муниципального служащего являются права, обязанности, ограничения и запреты, гарантии реализации прав, ответственность.

Основными отличительными особенностями муниципальной службы являются:

- исключительно в органах местного самоуправления осуществляется муниципальная служба. При этом структуру органов местного самоуправления составляют глава муниципального образования; представительный орган муниципального образования; местная администрация; контрольный орган муниципального образования; иные органы и выборные должностные;

---

<sup>9</sup> Малышева М. Н. Правовая природа муниципальной службы и правовое положение муниципального служащего в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 48.

-аппарат избирательной комиссии муниципального образования не входит в структуру органов местного самоуправления, однако в нем осуществляется муниципальная служба. Эта деятельность состоит из подготовки и проведения выборов, различного вида голосования и т.д. При этом порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются федеральным законом, а также принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, уставами муниципальных образований;

-исключительно на должностях муниципальной службы можно осуществить муниципальную службу- это выборные должности и должности муниципальной службы. К выборным муниципальным должностям относятся депутаты; должностные лица местного самоуправления; выборные должностные лица местного самоуправления; члены выборного органа местного самоуправления;

- муниципальная служба является публично-властной деятельностью. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, российской системы народовластия. В то же время местное самоуправление в РФ признается и гарантируется Основным законом России как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения жизнедеятельности муниципального образования;

- муниципальная служба социальна, ведь те задачи которые стоят перед муниципальной службы обусловлены целями муниципального образования;

- муниципальная служба является правовым институтом. С одной стороны, муниципальные служащие призваны осуществлять свою деятельность на основе вступивших в законную силу нормативно-правовых актов. С другой стороны, муниципальная служба является особым видом управленческой деятельности, которая имеет жесткий правовой режим регламентации. А к муниципальным служащим предъявляются особые требования, составляющие правовой статус, который регламентируется нормативными правовыми актами и тем самым отличает муниципальных служащих от других работников.

## **1.2 Цели, задачи и функции муниципальной службы**

Цели, задачи и функции муниципальной службы определены законодательством о местном самоуправлении в Российской Федерации.

Обозначим основные цели муниципальной службы в РФ:

- муниципальная служба направлена на эффективную структуру социального обслуживания, ответственной перед государством и подотчетной населению;

- успешно функционировать на нижних уровнях управления, не дожидаясь команд с «верхних этажей», в соответствии с принципом оперативности управления;

- эффективно разрабатывать природные, экономические, человеческие ресурсы муниципального образования посредством самоорганизации местных коллективов и профессионального управления<sup>10</sup>.

Основными задачами муниципальной службы являются:

- обеспечение, наряду с государственной службой, прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;

- обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения;

- подготовка, принятие, исполнение и контроль решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;

- защита прав и законных интересов муниципального образования<sup>11</sup>.

Муниципальная служба в системе эффективности взаимодействия населения и власти, играет большую роль. Муниципальная служба является элементом организации муниципального управления и решения вопросов муниципального значения. Поэтому на современном этапе развития государства и права, требуется комплексный подход к установлению проблем муниципального управления и определению путей их решения. Это будет достигнуто через осуществление мероприятий по совершенствованию нормативной правовой базы муниципальной службы, повышение уровня муниципальных служащих, повы-

---

<sup>10</sup> Постовой Н. В. Муниципальное право России. М. 2016. С. 15.

<sup>11</sup> Шугрина Е. С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 92.

шению качества и доступности муниципальных услуг, обеспечению сбалансированности и обоснованности планов и стратегии развития муниципальных образований, эффективности использования бюджетных средств и т.д.

Основные направления реализации правовых норм муниципальной службы, которые влияют на достижение конкретных целей правового регулирования служебных отношений и выполнению муниципальной службой своей социальной роли и государственно-правового назначения и называются функциями муниципальной службы<sup>12</sup>.

Обозначим функции муниципальной службы:

- планирование и воплощение в реальность социально-экономических программ развития муниципальной территории, контроль за их исполнением;
- осуществление правотворчества по вопросам местного значения, т.е. приведение нормативно-правовых актов в соответствие с федеральным законодательством;
- обсуждение и составление проекта местного бюджета, а также отчет об его исполнении, контроль местного бюджета;
- осуществление муниципальными предприятиями, организациями, учреждениями, руководство муниципальным здравоохранением, спортом и т.д.;
- управление и контроль за использованием муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства;
- осуществление полномочий органов государственной власти, переданные федеральными законами или законами субъекта РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств<sup>13</sup>.

При этом существуют и специфические функции муниципальной службы. Например, аттестация муниципальных служащих как один из институтов муниципальной службы реализовывает функции оценки, контроля, информирования. Можно сделать вывод, что основная функция муниципальной службы состоит в обеспечении детального, точного и определенного нормативного ре-

---

<sup>12</sup>Каллагов Т. Э. Правовая природа местного самоуправления и функции муниципальной службы // Новый юридический журнал. 2014. № 2. С. 19.

<sup>13</sup>Шугрина Е. С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 93.

гулирования муниципально-служебных отношений.

### **1.3 Принципы муниципальной службы в РФ**

Принципы муниципальной службы являются основы всей профессиональной деятельности муниципальных служащих. На этом и основана вся система местного самоуправления.

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» в ст. 4 устанавливает обширный перечень указанных принципов. Также в статье 12 указанного федерального закона содержится такой принцип как законность; в статье 5 указанного федерального закона взаимодействие с государственной гражданской службой, а также добросовестность и добропорядочность муниципальных служащих.

Рассмотрим принципы муниципальной службы:

– приоритет прав и свобод человека и гражданина. Данный принцип основан на Конституции РФ как основной. Этот принцип реализуется на практике через реализацию прав граждан посредством муниципальной службы.

– равный доступ граждан, владеющих государственным языком РФ, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего. Основан на Конституции РФ. На практике реализуется при равных возможностях поступить на муниципальную службу.

– профессионализм, компетентность муниципальных служащих. Это основа работы системы местного управления. Все муниципальные служащие должны быть грамотными и обладать высоким уровнем профессиональной подготовки, ведь они представляют государство на местном уровне. В настоящий момент вся реформа муниципальной службы стремится именно к профессиональным кадрам.

- стабильность муниципальной службы. Одни из новых принципов, свя-

зан в выше указанным принципом. При стабильности в работе кадров муниципальных служащих создается и стабильность всей системы местного самоуправления.

– доступность информации о деятельности муниципальных служащих. На практике означает, что все граждане могут ознакомиться с деятельностью муниципальных служащих. Достигается это через представленные стенды, опубликование информации в средствах массовой информации, введение актуальных социальных сетей и сайтов и т.д. Однако, не является обязанностью муниципальных служащих информировать о сведениях, содержащих конфиденциальность и служебную тайну.

– взаимодействия с общественными объединениями и гражданами. На практике данный принцип означает тесную связь с населением, проявлением интереса к социальным и экономическим проблемам населения, планирования мероприятий по устранению нарушений и т.д.

– единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы. Данный принцип означает, что ко всей муниципальной службе применимы единые требования. Обязателен учет национальных традиций, ведь Россия является многонациональной страной. Все это учитывается в политике управления конкретным регионом (муниципалитетом).

– принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих. На практике данный принцип развивается в соответствующих нормативно-правовых актов о статусе муниципального служащего (права и обязанности, ограничения, запреты, гарантии). Устанавливаются на законодательном уровне нормы социальной защищенности муниципальных служащих.

– ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Принцип устанавливает ответственность муниципальных служащих при исполнении своих обязанностей, основания наступления такой ответственности (материальная, дисциплинарная и т.д.)

– внепартийности муниципальной службы. На практике данный принцип не позволяет создавать муниципальным служащим политические партии и оказывать влияние на службу. Не допустимо, чтобы политические взгляды оказывали свое влияние на деятельность и принятие решения муниципального служащего.

#### **1.4 Правовое регулирование муниципальной службы в РФ**

В федеральном законе от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяются правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации<sup>14</sup>. Правовое регулирование муниципальной службы осуществляется на трех уровнях:

- федеральном;
- субъектов Российской Федерации;
- муниципальном.

Основной документ, который регулирует вопросы муниципальной службы – это Конституция РФ, в ней содержатся основные положения основы организации и функционирования муниципальной службы в РФ. Как таковых статей по вопросам муниципальной службы нет.

Это конституционные принципы, раскрывающие сущность и основы построения Российского государства. Как основной принцип демократизм, согласно которого единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Согласно Конституции РФ политика России направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина, поэтому основными принципами являются социальные принципы. Важное место занимает организация и жизнедеятельность гражданского общества как принцип. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельности законодательной, ис-

---

<sup>14</sup> Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 01.05.2017) // Российская газета. 2007. № 47.



полнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием<sup>15</sup>.

Статьи Конституции РФ по вопросам идеологического и политического облика, многопартийности также задают определенную структуру муниципальной службе в РФ, определяют ее правовую систему.

Конституция РФ как основной закон государства закладывает и основы организации местного самоуправления, гарантируя (ст. 12 Конституции РФ) местное самоуправление, при этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Глава 8 Конституции РФ полностью посвящена местному самоуправлению в Российской Федерации и разъясняет, что:

- местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130);

- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131);

- местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133)<sup>16</sup>.

Следующая ступень федерального уровня правового регулирования муниципальной службы представлена Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемы-

---

<sup>15</sup> Арутюнян Г. Г. Конституционное право: энциклопедический словарь. М., 2015. С.45.

<sup>16</sup> Там же. С.47.

ми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами<sup>17</sup>.

Базовым законодательным актом для всей муниципальной службы является федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации», предметом регулирования которого являются порядок поступления на муниципальную службу, особенности ее прохождения, а также условия прекращения служебных отношений<sup>18</sup>.

Правовое регулирование муниципальной службы может осуществляться и другими федеральными законами. Не обязательно в них должна идти речь именно о муниципальной службе, федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» содержит ряд понятий, которые необходимо трактовать в том значении, в каком они используются в гражданском, финансовом и налоговом законодательстве.

Важная роль в организации муниципальной службы отводится законодательству субъектов Российской Федерации. Правотворчество субъектов РФ в сфере регулирования муниципальной службы развивается весьма динамично, субъекты самостоятельно регулируют достаточно большой спектр вопросов, связанных с муниципальной службой: реестры муниципальных должностей, денежное содержание муниципальных служащих, порядок поступления и прохождения муниципальной службы, квалификационные требования к замещению должностей и целый ряд других вопросов.

В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие муниципальную службу, например Закон Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае», Закон Астраханской области от 4 сентября 2007 г. № 52/2007-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования муниципальной службы в Астраханской области», Закон Брянской области от 16 ноября 2007 г. № 156-З «О

---

<sup>17</sup>Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017) // Российская газета. 2003. № 202.

<sup>18</sup>Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 01.05.2017) // Российская газета. 2007. № 47.

муниципальной службе в Брянской области», Закон Республики Крым от 16 сентября 2014 г. № 76-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Крым», Закон города Севастополя от 5 августа 2014 г. № 53-ЗС «О муниципальной службе в городе Севастополе», закон Амурской области от 31 августа 2007 года № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амурской области».

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

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования<sup>19</sup>.

Уставом муниципального образования определяются:

- наименование муниципального образования;
- список вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, вы-

---

<sup>19</sup> Малышева М. Н. Правовая природа муниципальной службы и правовое положение муниципального служащего в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 49.

борных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

- виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

- порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

- порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования<sup>20</sup>.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме.

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, организации муниципальной службы.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, уста-

---

<sup>20</sup> Пашин В. П. Местное самоуправление: от мифов к реальности, от теории к практике // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 2. С. 20.

новленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления по вопросам местного значения. Глава местной администрации издает постановления по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В соответствии с ТК РФ (ст. 11) трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, регулируются трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения. Все работодатели (физические лица и юридические лица, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности) в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с работниками обязаны руководствоваться положениями трудового законодательства и иных актов, содержа-

щих нормы трудового права.

В то же время той же статьей ТК РФ предусмотрено, что на муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе и муниципальной службе. Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусмотрен целый ряд особенностей трудовых отношений на муниципальной службе.

Особенности трудовых отношений на муниципальной службе могут быть предусмотрены законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе, но в соответствии с федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации».

## 2 ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

### 2.1 Правовой статус муниципального служащего в Амурской области

В Федеральном законе от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» дано определение муниципального служащего, указывающее на то, что им является гражданин, исполняющий свои обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета<sup>21</sup>.

Однако федеральное законодательство лишь очертило контуры основ муниципальной службы, предоставив право детализировать конкретные вопросы по правовому статусу муниципальных служащих субъектам Российской Федерации. В свою очередь, положения Федерального закона и законов субъектов РФ относительно правового статуса муниципальных служащих конкретизируются в уставах муниципальных образований<sup>22</sup>.

Закон Амурской области от 31.08.2007 № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амурской области» особенности правового статуса муниципального служащего выделил в отдельную третью главу «Правовое положение (статус) муниципального служащего»<sup>23</sup>. Согласно ст. 7 указанного регионального нормативного акта правовой статус муниципального служащего определяется как Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», так и принимаемыми в соответствии с ним законами области и муниципальными правовыми актами. При этом муниципальный служащий руководствуется в своей служебной деятельности должностной инструкцией.

Правовой статус того или иного субъекта права в большинстве источников определяется как совокупность прав и обязанностей, признаваемых за ним

---

<sup>21</sup> Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»(ред. от 01.05.2017) // Российская газета. 2007. № 47.

<sup>22</sup> Малявкина Н. В., Матвеева Е. С. Комплексная оценка эффективности правового статуса муниципального служащего // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 22.

<sup>23</sup> Закон Амурской области от 31.08.2007 № 364-ОЗ (ред. 28.12.2016) «О муниципальной службе в Амурской области // Амурская правда. 2007. № 170.

законодательством<sup>24</sup>. Также правовой статус может рассматриваться через систему признанных и гарантированных государством (в законодательном порядке) прав, свобод и обязанностей, а также законных интересов человека как субъектов права<sup>25</sup>.

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

Основные права и обязанности, связанные с прохождением муниципальной службы, регламентируют ст. 8-13.2 Закон Амурской области от 31.08.2007 № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амурской области» (таблица 1). Ограничения и запреты нами рассмотрены в следующем параграфе бакалаврской работы.

| Основные права   | Основные обязанности  |
|--|---|
| 1  | 2   |
| <p>1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;</p> <p>2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;</p> <p>3) оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором;</p> <p>4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;</p> <p>5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа</p> | <p>1) соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, Устав (основной Закон) Амурской области, законы и иные нормативные правовые акты области, устав муниципального образования области и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;</p> <p>2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;</p> <p>3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций;</p> <p>4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования области правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;</p> <p>5) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения</p> |

<sup>24</sup> Арутюнян Г. Г., Баглай М. В. Конституционное право: энциклопедический словарь. М. 2015. С. 465.

<sup>25</sup> Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М. 2013. С. 45.



|  |   |
|--|---|
| <p>местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования области;</p> <p>6) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;</p> <p>7) получение дополнительного профессионального образования в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;</p> <p>8) защиту своих персональных данных;</p> <p>9) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;</p> <p>10) объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;</p> <p>11) рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;</p> <p>12) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством РФ.</p> | <p>должностных обязанностей;</p> <p>6) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;</p> <p>7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;</p> <p>8) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством РФ сведения о себе и членах своей семьи;</p> <p>9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства РФ в день выхода из гражданства РФ или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;</p> <p>10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и другими федеральными законами;</p> <p>11) уведомлять в письменной форме представителя нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.</p> |
|--|---|

Таблица 1 - Основные права и обязанности муниципального служащего в соответствии с законом Амурской области от 31.08.2007 № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амурской области»

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что ст. 8 закона Амурской области от 31.08.2007 № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амурской области» (права муниципального служащего) полностью дублируется со ст. 11 федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе». Аналогичное дублирование прослеживается и с перечислением обязанностей муниципального служащего.

Статья 20 закона Амурской области от 31.08.2007 № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амурской области», устанавливающая гарантии муници-

пальным служащим в Амурской области, отсылает к нормам федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе» (к ст. 23). При этом отмечается, что уставом муниципального образования области муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии, финансируемые за счет средств местных бюджетов.

Целями предоставления гарантий муниципальным служащим являются содействие эффективному исполнению ими своих должностных обязанностей, обеспечение правовой и социальной защищенности муниципальных служащих и членов их семей, противодействие коррупции, а также компенсация запретов, связанных с муниципальной службой.

Так, муниципальным служащим муниципального образования Администрация г. Благовещенска, замещающим муниципальные должности муниципальной службы, помимо всех ранее установленных гарантий, могут быть предусмотрена такая гарантия как доплата в размере от 10 % до 50 % от оклада высококвалифицированным специалистам (согласно решения от 12 января 1996 года № 228 «Об Уставе муниципального образования города Благовещенска»).

Таким образом, оптимально выстроенная траектория карьеры позволяет муниципальным служащим найти свое место в структуре управления, стимулирует их к более полному раскрытию профессиональных, деловых и личностных возможностей.

Оказывая содействие продвижению по службе муниципальных служащих, органы местного самоуправления в Амурской области формируют состав как руководителей, так и специалистов для всех структурных подразделений, содействует стабилизации текучести кадров и способствует повышению результативности их труда. При этом карьера муниципального служащего представляет собой рост по должностям муниципальной службы в пределах текущей группы должностей муниципальной службы или вышестоящей группы должностей муниципальной службы.

В зарубежных странах также правовой статус муниципальных служащих определяется законодательством. Так, в Германии федеральные законы уста-

навливают общие положения статуса чиновника, порядок назначения окладов чиновникам всех уровней, а земельные законы закрепляют особенности статуса выборных чиновников общины (штатных и внештатных «почетных») и чиновников, поступивших на службу в администрацию общины по контракту, а также вопросы продвижения по муниципальной службе. Основным правотворческим органом муниципальных образований является представительный орган немецкой общины.

В Великобритании правовой статус муниципальных служащих (условия труда и оплата труда) вырабатывается в актах Национального объединенного совета, в состав которого входят представители органов местного управления и чиновники. Муниципалитеты вправе, но не обязаны принимать к исполнению рекомендации этих органов. Таким образом, именно на уровне местных органов происходит создание правовых норм, регламентирующих классификацию местных служащих, схемы должностных окладов, правила отбора кандидатур служащих<sup>26</sup>.

Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, законодательства Амурской области, закрепляющих правовой статус муниципального служащего, показывает, что в них не установлены дополнительные обязанности и права, ограничения прав, в связи с чем для повышения эффективности профессиональной деятельности муниципальных служащих следует установить дополнительные обязанности и права, ограничения прав, а также принципы института поощрений и юридической ответственности.

Мы согласны с мнением Н. В.Малявкина, Е. С.Матвеева, которые пишут, что для повышения эффективности профессиональной деятельности муниципальных служащих необходимо было бы установить дополнительные права и обязанности, а в некоторых случаях и ограничения прав, а также своеобразные принципы института поощрений. В противном случае устранение причин некомпетентного подхода к своим правам и обязанностям неблагоприятным обра-

---

<sup>26</sup> Черкасов А. И. Некоторые особенности института муниципального управляющего в Соединенных Штатах Америки // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 3. С. 15.

зом может повлиять на деятельность муниципальных служащих, осуществляющих выполнение полномочий в органах местного самоуправления<sup>27</sup>.

## **2.2 Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой в Амурской области**

Проблемы противодействия коррупции в структурах муниципального управления продолжают оставаться актуальными. Для борьбы с этим явлением и в развитие общих обязанностей и ограничений муниципального служащего, установленных ст. 12 и ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», 14 статья предусматривает ряд дополнительных ситуаций, которые несовместимы с замещением должности муниципальной службы. Аналогичные нормы содержатся в ст. 10 и в ст. 12 закона Амурской области от 31.08.2007 № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амурской области». То есть прослеживается аналогичное дублирование норм права.

В запретах для муниципальных служащих имеется не только ограничительный, но и освободительный от внешнего воздействия потенциал. Это запрещение совершать конкретную деятельность, они осуществляются чаще всего через бездействие. Все запреты при поступлении на муниципальную службу принимаются соискателем и многие сказываются на реализации конституционных прав граждан (например на занятие предпринимательской деятельностью).

Целевое назначение запретов:

- установить препятствия на использование злоупотреблений со стороны муниципальных служащих;
- создать эффективную деятельность муниципальных служащих;
- создать условия для реализации принципа независимости в работе муниципальных служащих<sup>28</sup>.

Запреты все индивидуальны и специфичны, они либо категорически запрещают какое-либо поведение муниципальных служащих, либо его ограничи-

<sup>27</sup> Малявкина Н. В., Матвеева Е. С. Комплексная оценка эффективности правового статуса муниципального служащего // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 23.

<sup>28</sup>Шамарова Г. М. Правовой статус муниципального служащего // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 3. С. 8.

вают. При этом нормы-запреты действуют не только во время рабочего дня, но и за его пределами, то есть вне служебной деятельности. Одна из основных целей запретов на муниципальной службе – это борьба с коррупцией и ее проявлениями.

К данной группе относятся следующие запреты:

1. Один из основных запретов – это невозможность для муниципального служащего быть членом органа управления коммерческой организации, исключением является предусмотренное законодательством право участвовать от имени государства в управлении организацией. Гражданское законодательство определяет понятие коммерческой организации как организации, которая основной целью ставит перед собой получение прибыли, и как следствие ее распределение. Ведь при таком участии в управлении коммерческой организации, муниципальный служащий будет не содействовать целям своей работы, а работать на прибыль, на организацию.

При выполнении своих обязанностей в коммерческой организации, муниципальные служащие, назначенные представителями государства или муниципальным образованием, за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных обязанностей могут подвергаться дисциплинарной ответственности, при этом полномочия таких муниципальных служащих по представлению интересов государства или муниципального образования в органах управления коммерческих организаций прекращаются.

2. Второй запрет не позволяет заниматься предпринимательской деятельностью муниципальному служащему, то есть деятельностью с целью извлечения личной прибыли. При этом предпринимательской деятельностью может быть любая деятельность, приносящая прибыль, как самостоятельно, так и через доверенных лиц. Муниципальным служащим запрещено: оказывать возмездно какие-либо услуги, производить и реализовывать товары, выполнять какие-либо работы за вознаграждение, владеть и распоряжаться имуществом, которое участвует в предпринимательской деятельности и т.д. Также не вправе муниципальный служащий владеть товарными знаками, фирменными наимено-

ваниями и т.д.

Суть этого запрета состоит в том, что муниципальный служащий не должен работать «на себя», он должен выполнять трудовые функции, возложенные трудовым договором. Работа на муниципальной службе оплачивается из средств местного бюджета, поэтому такой муниципальный служащий не должен думать о прибыли от предпринимательской деятельности. Такой деятельностью могут заниматься лишь родственники служащего, дети, муж/жена и т.д. Муниципальный служащий вправе заниматься предпринимательской деятельностью лишь с согласия работодателя и лишь трудом педагогическим, творческим и научным. Однако, для этого, требуется соблюсти процедуру, то есть получить согласие через предварительное письменное уведомление руководителя органа местного самоуправления.

3. Муниципальному служащему запрещается получать вознаграждения от физических и юридических лиц в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей. Это могут быть оплата транспортных расходов, подарки, оплата услуг, развлечений и отдыха и т.д.

Что касается подарков, то возможно принятие подарка в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями. Однако, такие подарки являются муниципальной собственностью, муниципальным служащим в обязательном порядке передаются по акту приема передачи в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования.

Вознаграждение считается принятым в связи с исполнением должностных обязанностей:

- при наличии договора дарения. Также на подарке может быть указана должность принявшего его лица;

- вознаграждение вручено по месту работы во время участия чиновника в совещаниях, на которых он представляет орган местного самоуправления.

Запрет действует и при передачи подарков не лично муниципальному служащему, а его родственникам, но для него. Исключением из данного прави-

ла запрета является получение муниципальным служащим символических подарков, а также подарков стоимостью ниже 3000,00 руб. Оценка подарков производится по нормам ст. 575 ГК РФ.

Суть данного запрета связана с тем, что муниципальный служащий не должен из-за полученной выгоды (подарка или услуги) оказывать какие-либо предпочтения вопреки интересам муниципальной службы. Иначе нарушаются нормы этики поведения муниципального служащего.

4. Муниципальному служащему запрещается быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, при условии замещения в данных структурах своей должности либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему.

Суть данного запрета состоит в том, что муниципальный служащий не может использовать свое служебное положение как в интересах своих, так и иных лиц, действуя от них. Ведь здесь прослеживается явное противоречие с этикой поведения муниципального служащего и его правами и обязанностями.

5. Использование средств физических и юридических лиц с целью оплаты командировочных расходов запрещается. Возможно лишь взаимодействие с органами местного самоуправления других муниципальных образований, либо с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями в этой области. Указанный запрет способствует невозможности подкупить муниципального служащего.

Средства на оплату расходов на командировки выделяются из бюджета и получение сверх от юридических и физических лиц обязет муниципального служащего к выполнению каких либо договоренностей или он станет обязанным им, что недопустимо.

6. Муниципальному служащему запрещается использовать в личных целях какое-либо служебное имущество (технику, оргтехнику, услуги интернета, телефона и т.д.). И не только в личных своих интересах, но и интересах иных

лиц (третьих лиц).

Нарушение данного запрета говорит о том, что муниципальный служащий является недобросовестным, корыстным, не этичным, что позволяет к данному сотруднику применить меры дисциплинарного характера, а также применить более жесткое наказание – увольнение.

7. Муниципальному служащему запрещается без письменного разрешения главы муниципального образования принимать награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями<sup>29</sup>. Суть данного запрета состоит из норм этики, соблюдение данного запрета способствует обеспечению статуса независимости служащих.

Таким образом, запреты и ограничения для муниципальных служащих введены для надлежащего выполнения служебных обязанностей, чтобы отсутствовали соблазны быть подвергнутым коррупции. Муниципальный служащий в своей деятельности реализует часть служебной компетенции муниципального органа местного самоуправления, который в свою очередь и наделил его властными полномочиями, возможностью принимать самостоятельно решения. Поэтому и необходимы в такой деятельности запреты. Отметим, что сами по себе запреты на муниципальной службе не мешают ее прохождению, они не заменяются ее положениями. При этом нарушение указанных запретов влечет для муниципального служащего наступление ответственности.

### **2.3 Особенности прохождения муниципальной службы на примере Администрации г. Белогорска Амурской области**

В Администрации г. Белогорска должности муниципальной службы замещают 148 служащих. При этом 58 человек или большая часть трудятся в аппарате городской администрации, остальные работают в ее структурных под-

---

<sup>29</sup> Машков О. Ю. Некоторые особенности правового положения кандидатов, замещающих должности государственной или муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. С. 45.



разделениях, а также в городском Совете народных депутатов и контрольно-счетной палате.

Правовое регулирование прохождения муниципальной службы в Администрации г. Белогорска Амурской области основано на нормах Конституции РФ, федеральном законе от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации», законе Амурской области от 31 августа 2007 года № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амурской области», иных правовых актов муниципального характера.

Перечень должностей муниципальной службы в администрации Белогорска также имеется утвержденный. Всего в списке муниципальных служащих, замещающих должности с высоким риском коррупционных проявлений 43 человека. При этом ежегодно проверяется данный список на предоставление сведений. Также ежегодно в Администрации г. Белогорска муниципальные служащие проходят аттестацию, отметим, что все прошли успешно.

Отметим, что ранее была принята и действовала муниципальная целевая программа «Развитие муниципальной службы в муниципальном образовании город Белогорск на 2013-2014 годы», цель которой совершенствование системы управления муниципальной службой, формирование высококвалифицированного кадрового состава, обеспечивающего эффективность муниципального управления, развитие организационного, информационного и финансового обеспечения муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципального образования г. Белогорск.

В результате достигнуты следующие результаты:

–приведение в соответствие федеральному законодательству и законодательству Амурской области правовой базы;

–в системе муниципальной службы повышена эффективность кадровой политики в целях улучшения кадрового состава муниципальной службы г. Белогорска, обеспечения социальных гарантий муниципальной службы;

–созданы условия для профессионального развития муниципальных служащих;

- произошло эффективное формирование кадрового резерва;
- предупреждение коррупции, выявление и разрешение конфликта интересов на муниципальной службе.

На 2015-2017 годы программа не продлялась.

В Администрации г. Белогорска утверждено положение о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в администрации города Белогорска, утвержденное постановлением Администрации города Белогорска от 23.12.2008 № 1120, которое определяет общие принципы отбора кандидатов в кадровый резерв для замещения вакантных должностей и порядок его формирования.

Правовой основой формирования кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы администрации города Белогорск являются также Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Устав муниципального образования г. Белогорск.

Основной целью формирования кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы администрации г. Белогорск являются создание подготовленного состава кандидатов для замещения вакантных должностей муниципальной службы, обеспечение непрерывности и преемственности управления, его совершенствование на основе отбора и выдвижения кадров, способных профессионально и эффективно реализовать задачи и функции администрации г. Белогорск.

Кадровый резерв Администрации г. Белогорска формируется с разбивкой по группам должностей в соответствии с реестром должностей муниципальной службы. Кадровый резерв оформляется в виде списка лиц от 18 лет до 65 лет, имеющие профессиональное образование и отвечающие квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы. Ответственность за формирование кадрового резерва, за осуществление организационно-методической работы, контроль за движением кадрового резерва возлагаются на общий отдел администрации г. Белогорск.

Изучение профессиональных, деловых и личностных качеств кандидатов, состоящих в кадровом резерве, ведется систематически и всесторонне на протяжении всего времени нахождения их в резерве. Списки кадрового резерва уточняются два раза в год, в срок до 1 июня и до 20 декабря. Итоги пересмотра кадрового резерва представляются общим отделом администрации главе города.

Также Постановлением Администрации города Белогорска 30.05.2013 № 1006 утвержден порядок предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверки их достоверности и соблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению<sup>30</sup>.

По указанному положению, в соответствии с Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальный служащий обязан соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, установленные Федеральным законом № 25-ФЗ и другими федеральными законами. Положением также установлены случаи к которым гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий, замещающий должность муниципальной службы, не может находиться на муниципальной службе в случае, при этом отметим, что все эти случаи дублируют нормы федерального законодательства.

Пункт 2 порядка звучит как «Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». Если же сведения о доходах и имущественных правах муниципальным служащим не предоставлены, то данный факт подлежит рассмотрению на Этическом совете по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов Администрации г. Белогорск.

В третьем пункте порядка установлена процедура проверки достоверности предоставленных сведений и соблюдения муниципальными служащими

---

<sup>30</sup> Порядок предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверки их достоверности и соблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению: Постановление Администрации города Белогорска 30.05.2013 № 1006 // Белогорский вестник. 2015. № 29.

требований к служебному поведению. Основанием для осуществления проверки сведений, представленных гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы и муниципальными служащими, а также проверки их достоверности, и соблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению является достаточная информация, предоставленная в письменном виде в установленном порядке. Контроль исполнения проведения проверки возлагается на руководителя аппарата Администрации города Белогорск.

Завершает порядок вопросы наступления ответственности муниципальных служащих при Администрации г. Белогорска. Нарушения предоставления муниципальным служащим сведений о доходах своих и семьи является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы. Также возможно и привлечение к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, правовое регулирование прохождения муниципальной службы в Администрации г. Белогорска регламентировано на региональном и местном уровне.

### 3 ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РФ

Правовое регулирование муниципальной службы достаточно детализировано, но не всегда отвечает реалиям настоящего времени, имеются пробелы и противоречия в правовом регулировании.

Как пишет Н. А. Ткаченко, определяя лишь общий порядок отбора персонала на муниципальную службу, федеральное законодательство закрепляет полномочия по установлению порядка проведения конкурсных процедур на муниципальной службе за представительным органом местного самоуправления, что может рассматриваться в качестве препятствия для создания единой нормативно-правовой базы муниципальной службы Российской Федерации и нарушения конституционного права граждан на равный доступ к публичной службе<sup>31</sup>.

Целесообразным решением проблемы отсутствия единообразия правового регулирования конкурса на муниципальной службе является закрепление в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» нормы, согласно которой конкурс для замещения должностей муниципальной службы должен стать обязательной кадровой процедурой для муниципальных образований с численностью жителей, превышающей 1 000 человек.

Еще одной проблемой конкурса на муниципальной службе, как пишет Н. А. Ткаченко, следует отметить отсутствие единообразной правовой нормы о методологии конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы на федеральном уровне. Рациональным решением проблемы недостаточности применяемых конкурсных процедур может стать законодательное закрепление обязанности муниципальных органов применять не менее трех, а на руководящие должности не менее четырех методов оценки кандидатов на втором этапе конкурса. Помимо тестирования и собеседования эффективными отборочными методами можно считать:

---

<sup>31</sup> Ткаченко Н. А. Правовое регулирование конкурса на муниципальной службе Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 6.

- для должностей категории «руководители» - решение управленческих ситуаций (кейсы), проведение деловых игр;
- для должностей юридической службы - правовое заключение на проекты нормативных правовых актов;
- для должностей финансово-экономического направления - решение финансовых задач;
- для остальных должностей муниципальной службы - написание эссе/реферата по направлению деятельности.

Таким образом, становление конкурса на муниципальной службе в качестве обязательной кадровой процедуры отбора кандидатов на замещение должностей муниципальной службы возможно при условии комплексного совершенствования действующего законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации. Исходной точкой совершенствования законодательства должно стать внесение изменений в ст. 17 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», которая должна быть изложена в следующей редакции:

«Статья 17. Конкурс на замещение должности муниципальной службы

1. Поступление гражданина на муниципальную службу для замещения должности муниципальной службы в муниципальном образовании с численностью жителей более 1 тыс. человек осуществляется по результатам конкурса, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

2. Положение о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы Российской Федерации, определяющее порядок и условия его проведения, утверждается указом Президента Российской Федерации».

Принятие предложенных мер будет способствовать становлению единого образа правового регулирования конкурса на муниципальной службе на федеральном уровне, реализации прав граждан на равный доступ к публичной службе, а также позволит талантливым, профессионально подготовленным

специалистам на здоровой конкурентной основе занимать должности муниципальной службы и реализовать свои способности во благо процветания Российского государства.

Н. В. Киселева выделяет проблемы теоретического характера при определении таких понятий как «реестр» и «перечень» в контексте государственных и муниципальных услуг. Позиция автора обоснована тем, что исследуемые термины применяет законодатель в контексте организации и предоставления государственных и муниципальных услуг, а в тексте закона должно быть единообразие при формулировке соответствующих правил поведения.

Н. В. Киселева предлагает следующее видение разграничения терминов «реестр государственных и муниципальных услуг» и «перечень государственных и муниципальных услуг»:

«Во-первых, перечень услуг представляется уже, чем реестр, так как применительно к перечню есть оговорка в ст. 9 Федерального закона № 210-ФЗ о том, что перечень услуг включает лишь необходимые и обязательные для предоставления услуги, а реестр включает наряду с необходимыми и обязательными услугами еще и другие услуги, которые могут быть перераспределены для оказания между различными уровнями власти.

Во-вторых, перечень услуг может быть утвержден строго определенными нормативными правовыми актами: в отношении услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, только постановлением Правительства РФ; в отношении услуг, оказываемых исполнительными органами государственной власти субъектов, только в виде нормативных правовых актов субъектов РФ; в отношении муниципальных услуг только нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Реестры же государственных и муниципальных услуг формируются и ведутся в ином порядке: федеральный реестр государственных услуг в порядке, установленном Правительством РФ (в отличие от перечня услуг возможно утверждение не только путем принятия постановления, но и распоряжения Правительства РФ); реестр государственных услуг субъекта РФ в порядке, установленном высшим испол-

нительным органом государственной власти субъекта РФ (в отличие от перечня услуг конкретизирован субъект и возможны все виды нормативных правовых актов, которые он компетентен принимать); реестр муниципальных услуг - в порядке, установленном местной администрацией (в отличие от перечня услуг принципиально иной (исполнительный) орган местного самоуправления).

В-третьих, перечень услуг лишь перечисляет предоставляемые государственные и муниципальные услуги, а реестр услуг содержит более полную информацию о каждой предоставляемой услуге: название, порядок и место предоставления, документы, необходимые для получения, и иная справочная информация.

В-четвертых, различаются цель формирования перечня услуг и цель составления реестра услуг. Цель формирования перечня услуг заключается в ограничении необходимых и обязательных для предоставления услуг конкретным субъектом, а цель формирования реестра услуг заключается в конечном итоге в повышении качества предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг»<sup>32</sup>.

Таким образом, «перечень» и «реестр» государственных и муниципальных услуг именно в данном контексте не являются совпадающими по смыслу понятиями. Реестр включает в себя перечень государственных и муниципальных услуг.

По нашему мнению, среди основных понятий, используемых в ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ(ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», должны быть зафиксированы понятия «реестр государственных и муниципальных услуг» и «перечень государственных и муниципальных услуг». Предлагаем следующие формулировки исследуемых понятий:

- реестр государственных и муниципальных услуг - это совокупность государственных и муниципальных услуг, распределенная по отдельным переч-

---

<sup>32</sup> Киселева Н. В. Перечень и реестр государственных и муниципальных услуг: теоретическое разграничение // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 9.



ням государственных и муниципальных услуг, с изложением справочной информации относительно каждой услуги, зафиксированная в подзаконных нормативных правовых актах, принятых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

- перечень государственных и муниципальных услуг - это список государственных и муниципальных услуг, формируемый с учетом субъекта, их оказывающего, и сферы предоставления, зафиксированный в подзаконных нормативных актах органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Перечень и реестр государственных и муниципальных услуг нельзя сформировать раз и навсегда и не подвергать пересмотру. Меняются качество жизни, приоритеты интересов, проводятся реформы, и потому перечень и реестр государственных и муниципальных услуг должны хотя бы раз в год пересматриваться. Поэтому совершенно очевидно, что вопрос о видах государственных и муниципальных услуг не может получить своего правового регулирования в рамках федерального закона. Данный вопрос нашел свое правовое регулирование посредством принятия реестров государственных и муниципальных услуг в виде подзаконных актов на федеральном, региональном и местном уровнях власти.

И. П. Чикирева выделяет проблему применения морального осуждения за нарушение муниципальным служащим положений Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, предусматривающего обязанности соблюдения не только правил этики и служебного поведения, но и противодействия коррупции<sup>33</sup>.

В пункте 29 данного Типового кодекса этики и служебного поведения предусмотрено, что нарушение муниципальным служащим положений Типового кодекса подлежит моральному осуждению на заседании соответствующей

---

<sup>33</sup>Чикирева И. П. Проблемы морального осуждения муниципальных служащих за нарушение требований служебного поведения и коррупционные правонарушения // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 12. С. 52.

комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», а в случаях, предусмотренных федеральными законами, нарушение положений Типового кодекса влечет применение к государственному (муниципальному) служащему мер юридической ответственности<sup>34</sup>.

Возникает вопрос о том, какой правовой статус имеет моральное осуждение. К дисциплинарному взысканию согласно ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации оно не относится.

В пункте 4 ст. 6 и п. 3 ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержится положение об альтернативной ответственности в виде увольнения или применения иных мер юридической ответственности в отношении лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, за непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей и за невыполнение обязанности уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Но, нарушение Типового кодекса этики и служебного поведения не упомянуто в качестве основания привлечения к иным мерам юридической ответственности.

Само понятие «моральное осуждение» не может не вызывать дискуссий. То, что оно именуется «моральным», свидетельствует об оценочном характере, так как отношение к морали является исключительно субъективным. Н. И. Крюкова отмечает, что «мораль формируется, как правило, под влиянием

---

<sup>34</sup>Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих: одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21) // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

авторитетов и внутреннего самоконтроля, а также права, закрепленного в законах. Причина коррупции - размывание в обществе вообще и в управленческих структурах таких норм нравственности, как порядочность, честность, ответственность, исполнительность. Коррупция возникает из моральных принципов и поведения каждого из нас»<sup>35</sup>.

Слово осуждение имеет значение неодобрение, порицание и т.д.

Внимание следует обратить и на то, что моральное осуждение влечет за собой негативные правовые последствия, так как в п. 29 Типового кодекса этики и служебного поведения указано, что соблюдение муниципальными служащими положений Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий.

Таким образом, моральное осуждение является законодательно не определенной, но, в то же время допустимой мерой воздействия на муниципальных служащих за нарушение положений Типового кодекса этики и служебного поведения.

По мнению И. П. Чикиревой, в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих целесообразно предусмотреть, что моральное осуждение применяется с учетом требований указанного Кодекса этики. Правовая неопределенность морального осуждения свидетельствует о необходимости совершенствования правового регулирования, определения его правового статуса, а также формы вынесения, пределов, срока действия и правовых последствий.

По мнению И. В. Левакина до конца непонятны критерии неэтичности в действиях муниципальных служащих: оценочный подход в работе таких ко-

---

<sup>35</sup> Крюкова Н. И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 30.

миссий сам чреват коррупциогенностью<sup>36</sup>. Таким образом, вопрос о механизме действия этических кодексов в России остается открытым. И считает, что нужно последовательно повышать правовую культуру, развивать гражданские институты.

Необходимы комплексные меры такого плана, как: правовое образование населения; введение действительного общественного контроля над взаимоотношениями между государственными служащими, бизнесом и политикой; совершенствование системы мониторинга за нравственным состоянием государственных служащих; строгое соблюдение текущего законодательства всеми субъектами права. До тех пор, пока законодатель не найдет оснований для применения ст. 20 Конвенции ООН против коррупции (UN<sub>2</sub>CAC), говорить о действительной борьбе с коррупцией проблематично. Лишь в случае реализации всего комплекса антикоррупционных мер может быть использован инструмент - этический кодекс поведения государственных и муниципальных служащих.

---

<sup>36</sup>Левакин И. В. Этический кодекс государственного и муниципального служащего: зарубежный и российский опыт противодействия коррупции // Российская юстиция. 2015. № 6. С. 49

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Под муниципальной службой следует понимать публично-правовую связь между гражданином, замещающим должность в органе местного самоуправления, и муниципальным образованием, в силу которой гражданин на профессиональной основе участвует в реализации функции местного самоуправления путем прямого или опосредованного исполнения полномочий органов местного самоуправления. Основными отличительными особенностями муниципальной службы являются: осуществляется в органах местного самоуправления; осуществляется в аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которая не входит в структуру органов местного самоуправления; осуществляется на должностях муниципальной службы; функционирует в сфере публичной власти и является публично-властной деятельностью; является социальным институтом и отличается социальным характером функционирования; является правовым институтом. Цели, задачи и функции муниципальной службы определены законодательством о местном самоуправлении в Российской Федерации.

В федеральном законе от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» (базовый законодательный акт для всей муниципальной службы) определяются правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации. Правовое регулирование муниципальной службы осуществляется на трех уровнях: федеральном; субъектов Российской Федерации; муниципальном. Правотворчество субъектов РФ в сфере регулирования муниципальной службы развивается весьма динамично, субъекты самостоятельно регулируют достаточно большой спектр вопросов, связанных с муниципальной службой: реестры муниципальных должностей, денежное содержание муниципальных служащих, порядок поступления и прохождения муниципальной службы, квалификационные требования к замещению должностей и целый ряд других вопросов. В Амурской области действует закон Амурской области от 31 августа 2007 года № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амур-

ской области». Важная роль в организации муниципальной службы отводится муниципальным правовым актам (уставы, нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования и т.д.).

Закон Амурской области от 31.08.2007 № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амурской области» установил особенности правового статуса муниципального служащего и выделил их в отдельную третью главу «Правовое положение (статус) муниципального служащего». Проведенный анализ прав и обязанностей муниципального служащего, наличие запретов и ограничений, гарантий позволяет сделать вывод о дублировании норм с нормами федерального уровня. При этом отмечается, что уставом муниципального образования области муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии, финансируемые за счет средств местных бюджетов.

Правовое регулирование прохождения муниципальной службы в Администрации г. Белогорска Амурской области основано на нормах Конституции РФ, федеральном законе от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», законе Амурской области от 31 августа 2007 года № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амурской области», иных правовых актов муниципального характера. Перечень должностей муниципальной службы в администрации Белогорска имеется утвержденный. Также ежегодно в Администрации г. Белогорска муниципальные служащие проходят аттестацию. Ранее действовавшая муниципальная целевая программа «Развитие муниципальной службы в муниципальном образовании город Белогорск на 2013-2014 годы», достигла своих результатов, но на дальнейшее продлена не была. В Администрации г. Белогорска утверждено положение о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в администрации города Белогорска, оно определяет общие принципы отбора кандидатов в кадровый резерв для замещения вакантных должностей и порядок его формирования. Правовой основой формирования кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы администрации города Белогорск является также

Устав муниципального образования г. Белогорск. Также Постановлением Администрации города Белогорска 30.05.2013 № 1006 утвержден порядок предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверки их достоверности и соблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению. Таким образом, правовое регулирование прохождения муниципальной службы в Администрации г. Белогорска регламентировано на региональном и местном уровне.

Тем не менее, на практике существуют проблемы теоретического и практического характера правового регулирования вопросов муниципальной службы:

1. Целесообразным решением проблемы отсутствия единообразия правового регулирования конкурса на муниципальной службе является закрепление в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» нормы, согласно которой конкурс для замещения должностей муниципальной службы должен стать обязательной кадровой процедурой для муниципальных образований с численностью жителей, превышающей 1 000 человек.

2. Отсутствие разграничения терминов «реестр государственных и муниципальных услуг» и «перечень государственных и муниципальных услуг» в Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Данные термины применяет законодатель в контексте организации и предоставления государственных и муниципальных услуг, а в тексте закона должно быть единообразие при формулировке соответствующих правил поведения. Предлагаем следующие формулировки исследуемых понятий:

- реестр государственных и муниципальных услуг - это совокупность государственных и муниципальных услуг, распределенная по отдельным перечням государственных и муниципальных услуг, с изложением справочной информации относительно каждой услуги, зафиксированная в подзаконных нормативных правовых актах, принятых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

- перечень государственных и муниципальных услуг - это список государственных и муниципальных услуг, формируемый с учетом субъекта, их оказывающего, и сферы предоставления, зафиксированный в подзаконных нормативных актах органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

3. Проблема применения морального осуждения за нарушение муниципальных служащим положений Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих, предусматривающего обязанности соблюдения не только правил этики и служебного поведения, но и противодействия коррупции. На практике отсутствует детализация правового статуса морального осуждения. Предлагаем в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих предусмотреть, что моральное осуждение применяется с учетом требований указанного Кодекса этики. Правовая неопределенность морального осуждения свидетельствует о необходимости совершенствования правового регулирования, определения его правового статуса, а также формы вынесения, пределов, срока действия и правовых последствий.



## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

- 1 Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
- 2 Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. - Ст. 4398.
- 3 О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ(ред. от 23.05.2016) // Российская газета. – 2003. – 31 мая. - № 104.
- 4 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета. – 2003. – 8 октября. - № 202.
- 5 О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Российская газета. – 2007. – 7 марта. – № 47.
- 6 О муниципальной службе в Амурской области: закон Амурской области от 31 августа 2007 года № 364-ОЗ // Амурская правда. – 2007. – № 170.
- 7 Порядок предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверки их достоверности и соблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению: Постановление Администрации города Белогорска 30.05.2013 № 1006 // Белогорский вестник. – 2015. - № 29.
- 8 Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих: одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21) // Официальные документы в образова-

нии. – 2011. – № 36.

## II Специальная литература

9 Арутюнян, Г. Г. Конституционное право: энциклопедический словарь / Г. Г. Арутюнян, М. В. Баглай. – М.: Норма, 2015. – 630 с.

10 Антонова, Н. М. Конституционно-правовой статус публичных служащих в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. – 26 с.

11 Антонова, Н. А. Проблемы закрепления антикоррупционных стандартов в области государственной и муниципальной службы / Н. А. Антонова // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 10. – С. 28 - 30.

12 Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 466 с.

13 Багратуни, К. Ю. Этико-правовое регулирование деятельности государственных служащих России / К. Ю. Багратуни, М. В. Данилина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 2. – С. 6 - 10.

14 Бондарева, А. В. Антикоррупционные запреты на муниципальной службе / А. В. Бондарева, Г. А. Бондарева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 4. – С. 19 - 22

15 Братановский, С. Н. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России / С. Н. Братановский, А. Е. Епифанов, В. А. Глейкин. – Саратов: Наука, 2012. – 189 с.

16 Братановский, С. Н. Права и обязанности муниципального служащего: понятие и отдельные аспекты их совершенствования / С. Н. Братановский // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 3. – С. 60 - 63.

17 Добробаба, М. Б. Материальная ответственность государственных и муниципальных служащих: правовая природа, место в системе отраслей права / М. Б. Добробаба // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 3. – С. 26 - 29.

18 Зотов, В. В. Кадровый резерв глав муниципальных районов как основа устойчивости и преемственности системы муниципального управления /

В. В. Зотов, И. В. Анциферова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 4. – С. 3 - 5.

19 Каллагов, Т. Э. Правовая природа местного самоуправления и функции муниципальной службы / Т. Э. Каллагов // Новый юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 13 - 21.

20 Качалов, В. В. Борьба с коррупцией на муниципальной службе: к вопросу о малозначительности взятки / В. В. Качалов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 4. – С. 9 - 12.

21 Киселева, Н. В. Перечень и реестр государственных и муниципальных услуг: теоретическое разграничение / Н. В. Киселева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 1. – С. 8 - 10.

22 Колоколов, Н. А. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих через призму судебной практики (материально-правовой аспект) / Н. А. Колоколов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 2. – С. 38 - 43.

23 Кондрашев, А. А. «Натуральная» оплата труда муниципальных служащих / А. А. Кондрашев, О. В. Роньжина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 56 - 60.

24 Коростелева, М. В. Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования / М. В. Коростелева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 3. – С. 11 - 14.

25 Коростелева, М. В. К вопросу об ответственности глав муниципальных районов и городских округов / М. В. Коростелева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 3. – С. 3 - 6.

26 Крюкова, Н. И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок / Н. И. Крюкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 2. – С. 29 - 34.

27 Кузина, Н. В. Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе в Южном федеральном округе / Н. В. Кузина // Прокурор. – 2016. – № 3. – С. 113 - 115.

28 Курганов, Н. А. Муниципальная служба в России: проблемы теории и организации / Н. А. Курганов // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 658 - 663

29 Левакин, И. В. Этический кодекс государственного и муниципального служащего: зарубежный и российский опыт противодействия коррупции / И. В. Левакин // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 47 - 49.

30 Малявкина, Н. В. Комплексная оценка эффективности правового статуса муниципального служащего / Н. В. Малявкина, Е. С. Матвеева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 1. – С. 22 - 25.

31 Малышева, М. Н. Правовая природа муниципальной службы и правовое положение муниципального служащего в Российской Федерации / М. Н. Малышева // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 5. – С. 48 - 52.

32 Машков, О. Ю. Некоторые особенности правового положения кандидатов, замещающих должности государственной или муниципальной службы / О. Ю. Машков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 5. – С. 44 - 46.

33 Мигущенко, О. Н. Проблема предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих / О. Н. Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 2. – С. 16 - 19.

34 Пашин, В. П. Местное самоуправление: от мифов к реальности, от теории к практике / В. П. Пашин // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 2. – С. 18 - 22.

35 Савощикова, Е. В. Исторические условия становления и развития муниципальной службы в Российском государстве (период Советского государства) / Е. В. Савощикова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 3. – С. 22 - 25.

36 Селютина, Е. Н. Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления: современные тенденции развития / Е. Н. Селютина, Е. Ю. Тихалева, В. А. Холодов // Муниципальная служба: пра-

вовые вопросы. – 2016. – № 1. – С. 15 - 18.

37 Сокол-Номоконов, Э. Н. Проблема обеспечения муниципальной службы кадрами специальной компетенции / Э. Н. Сокол-Номоконов, Н. Э. Савченко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 3. – С. 10 - 13.

38 Таева, Н. Е. Направления совершенствования системы государственной и муниципальной службы в сфере оказания государственных и муниципальных услуг (нормативное регулирование) / Н. Е. Таева // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6. – С. 1121 - 1128

39 Ткаченко, Н. А. Правовое регулирование конкурса на муниципальной службе Российской Федерации / Н. А. Ткаченко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 4. – С. 6 - 8.

40 Трифонов, В. А. К вопросу о равном доступе к муниципальной службе в Российской Федерации / В. А. Трифонов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 4. – С. 3 - 5.

41 Тропина, Д. В. Пассивное избирательное право на муниципальном уровне: состояние и перспективы / Д. В. Тропина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 3. – С. 3 - 6

42 Постовой, Н. В. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н. В. Постового. – М.: Юриспруденция, 2016. – 456 с.

43 Усманова, Р. М. Проблема реализации принципа учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы / Р. М. Усманова // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 61 - 65.

44 Хабаев, И. Д. К вопросу о стержневой направленности развития муниципального самоуправления в России / И. Д. Хабаев // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 3. – С. 26 - 30.

45 Холопов, В. А. Совершенствование механизмов обеспечения легитимности муниципальных выборов как фактор развития институтов непосредственной муниципальной демократии / В. А. Холопов // Муниципальная служ-

ба: правовые вопросы. – 2015. – № 3. – С. 7 - 9.

46 Хышиктуев, О. В. О практике ведения региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов / О. В. Хышиктуев, Д. Ц. Хобраков // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 4. – С. 6 - 8.

47 Чадов, А. В. Муниципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности / А. В. Чадов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 4. – С. 13 - 16.

48 Чаннов, С. Е. Уведомление о приеме на работу бывшего государственного (муниципального) служащего / С. Е. Чаннов // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 12. – С. 52 - 59.

49 Черкасов, А. И. Некоторые особенности института муниципального управляющего в Соединенных Штатах Америки / А. И. Черкасов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 3. – С. 14 - 17.

50 Чернышева, Л. А. Актуальные проблемы заключения трудового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим / Л. А. Чернышева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 5. – С. 48 - 50.

51 Чикирева, И. П. Проблемы морального осуждения муниципальных служащих за нарушение требований служебного поведения и коррупционные правонарушения / И. П. Чикирева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 12. – С. 50 - 54.

52 Шайхуллин, М. С. Юридические гарантии, предоставленные главе муниципального образования в случае его удаления в отставку / М. С. Шайхуллин // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 4. – С. 17 - 20.

53 Шамарова, Г. М. Правовое регулирование муниципальной службы в современных условиях развития муниципальных образований / Г. М. Шамарова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 3. – С. 38 - 43.

54 Шамарова, Г. М. Правовой статус муниципального служащего / Г. М. Шамарова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 3. –

С. 7 - 10.

55 Шугрина, Е. С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы / Е. С. Шугрина// Актуальные проблемы российского права. – 2015. –№ 10. – С. 91 - 103.