

В.Ю. ВОЙТОВИЧ

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
УДМУРТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ И ПРАВА УРО РАН
(УДМУРТСКИЙ ФИЛИАЛ)**

В.Ю. ВОЙТОВИЧ

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

**РЕКОМЕНДОВАНО К ИЗДАНИЮ В КАЧЕСТВЕ УЧЕБНОГО
ПОСОБИЯ ДЛЯ СТУДЕНТОВ, ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО
СПЕЦИАЛЬНОСТЯМ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ», «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ» НАУЧНО-РЕДАКЦИОННЫМ
СОВЕТОМ УДМУРТСКОГО НАУЧНОГО ЦЕНТРА УРО РАН, УЧЕБНО-
МЕТОДИЧЕСКОЙ КОМИССИЕЙ ИПСУБ УДГУ**

**ИЖЕВСК
2008**

УДК 307.338
ББК 65.9(2)-2
В-96

РЕЦЕНЗЕНТЫ:
ДОКТОР ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОР М.К. КАМИНСКИЙ;
ДОКТОР ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОР М.И. ШИШКИН;
КАФЕДРА ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИПСУБ, УДМУРТСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА.

В.Ю. ВОЙТОВИЧ. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА. УЧЕБНОЕ
ПОСОБИЕ. ИЖЕВСК: 2008 - С.

В УЧЕБНОМ ПОСОБИИ РАССМАТРИВАЮТСЯ АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ЕГО КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ. РАСКРЫВАЮТСЯ ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ. ПОДРОБНО ОСВЕЩАЮТСЯ ФУНКЦИИ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ; ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ; ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА И КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ПО МУНИЦИПАЛЬНЫМ ДОЛЖНОСТЯМ; ФОРМИРОВАНИЕ РЕЗЕРВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ; ЗНАЧИТЕЛЬНОЕ ВНИМАНИЕ УДЕЛЯЕТСЯ ПРОЦЕССУАЛЬНЫМ ВОПРОСАМ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.

АДРЕСОВАНО СТУДЕНТАМ, АСПИРАНТАМ И ПРЕПОДАВАТЕЛЯМ ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗОВ, ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ», А ТАКЖЕ ДЛЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ КВАЛИФИКАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ И РАБОТНИКОВ КАДРОВЫХ СЛУЖБ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ.

УДК 307.338
ББК 65.9(2)-2

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	
1.	ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) САМОУПРАВЛЕНИЯ.....
.....	
2.	ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА РАЗНЫХ ЭТАПАХ ЕГО РАЗВИТИЯ.....
3.	КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....
4.	МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ..
5.	МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА.....
6.	ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ.....
7.	ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЕЕ ОРГАНИЗАЦИИ.....
8.	ФУНКЦИИ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.....
9.	ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ...
10.	ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА КАДРОВ ДЛЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.....
11.	КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ПО МУНИЦИПАЛЬНЫМ ДОЛЖНОСТЯМ.....
12.	ЭТИЧЕСКИЕ НОРМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО.....
13.	ОЦЕНКА ПЕРСОНАЛА И ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....
14.	ФОРМИРОВАНИЕ РЕЗЕРВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ
15.	ДЕЛОВАЯ ИГРА.....
16.	ЗАДАЧИ НА ОСНОВЕ СИТУАЦИОННЫХ АНАЛИЗОВ.....
17.	НОРМАТИВНЫЕ МАТЕРИАЛЫ И УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА.....
18.	ПРИЛОЖЕНИЯ.....
	ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (СТРАСБУРГ, 15 ОКТЯБРЯ 1985 ГОДА).....
	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 2 МАРТА № 25 – ФЗ 2007 Г. «О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».....
	ЗАКОН УР ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 1999 Г. № 479-1 «О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ».....

ВЕДЕНИЕ

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила основы народовластия на всех уровнях его организации вплоть до самого малочисленного поселения любого вида. Конкретно это выражено в ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 — ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Причем речь идет не об органах-агентах центральной государственной власти, не о государственных структурах, осуществляющих исполнение функций центральных государственных органов на местах, как это было в постсоциалистическом строе. А именно об организации народовластия на тех уровнях, которые позволяют местному населению решать самостоятельно свои жизненные проблемы (связанные с развитием и совершенствованием основных элементов общественного устройства) в своих собственных интересах и под свою ответственность. Эта форма народовластия организационно в соответствии со ст. 12 Конституции РФ отделена от органов государственной власти. В то же время Закон Российской Федерации, обладающий высшей юридической силой, закрепляет осуществление власти народом не только непосредственно, но и через представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления (см.: п. 2 ст. 3 Конституции РФ). Это положение Конституция РФ закрепляет как одну из основ конституционного строя России.

Конституция России не только признает и закрепляет местное самоуправление, но и устанавливает конституционный принцип — норму самостоятельности местного самоуправления в пределах его компетенции, отделяя его от системы органов государственной власти, не имеющих права осуществлять функции муниципального

управления. Не обладают полномочиями также государственные должностные лица.

Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления, обеспечение финансовой и иной автономии и независимости от государственного аппарата, его чиновничества позволят этому важнейшему политическому институту ускорить формирование и развитие гражданского общества в России: повысить жизненный уровень народа, его организационные начала во всех сферах общественного устройства (политике, экономике, социальной сфере), сблизить государственную власть с народом. Государственно-правовая природа муниципального управления, как форма народовластия, может стать надежной основой решения этих вопросов. Однако воплотится это в жизнь только в том случае, если для местного самоуправления будут созданы все необходимые условия их реализации.

В данном учебном пособии ставится цель проанализировать основные проблемы становления и развития местного самоуправления (муниципальной службы) в России и ее субъекте — Удмуртской Республике — с учетом правовых основ.

1. Понятие и сущность местного (муниципального) самоуправления

Понятие и сущность местного самоуправления даны в Конституции Российской Федерации (ст. 12), Федеральном законе № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 2 ст. 2). Эти правовые акты позволяют определить местное самоуправление как социально-политический институт и, прежде всего, его государственно-правовую природу. Известно что, местное (муниципальное) управление, его развитие связано с проблемами публичной власти, которая была как до 1917 г., так и в настоящее время.

В большинстве стран, в том числе и России, в пределах составляющих административно-территориальных их единиц, вплоть до низового звена (сельских поселений, городских поселений, муниципальных районов, городских округов), публичная власть уже реализуется не государственными органами, а непосредственно местным населением и образуемыми им органами и соответствующим образом избираемыми или назначаемыми должностными лицами. Все это приобретает свойства самоорганизованной публичной власти, осуществляющей управленческие функции, признаваемые и юридически закрепляемые центральной властью. Следовательно, на муниципальном уровне управляющая система непосредственно связана с объектом управления, которая является общим для местного населения¹.

В связи с этим в местном самоуправлении парламентский принцип отделения управления от правотворчества и исполнения почти неприменим². Поэтому в законодательстве развитых зарубежных стран муниципалитеты закреплены как корпорации публичного и частного права, т. е. учреждения, обладающие правами публичного учреждения (субъекта административно-правовых

отношений) и правами юридического лица (США, Великобритания). В такой правоспособности муниципального образования и проявляется его государственно-правовая природа как организации публичной власти на местах. И хотя условия генезиса, исторического становления и эволюция этого института были различными в соответствующих странах³, в целом их политико-юридическая сущность и функции одинаковы повсеместно. Например, историческая роль германского местного самоуправления в государственной истории страны принципиально отличается от влияния английского местного самоуправления на формирование формы правления в Соединенном королевстве Великобритании и Северной Ирландии. В Германии местное самоуправление всегда находилось под жестким контролем государственных чиновников, суверенных князей, курфюрстов и королей, будучи одновременно их материально-финансовой опорой в решении вопросов общегосударственного характера. В Англии сформировалась система муниципального управления принципиально иного характера, ставшая составной частью парламентского правления страны⁴. В настоящее время, несмотря на явные организационно - правовые различия между названными муниципальными системами (в Великобритании отсутствуют правительственные чиновники, осуществляющие административный надзор за местным самоуправлением, а в Германии они есть), эти органы осуществляют одни и те же функции и решают одинаковые задачи, обеспечивая жизнедеятельность населения местных общин (территориальных коллективов) на основе законов и иных нормативных актов государственных органов и собственных юридических решений, принимаемых в пределах своей компетенции⁵.

Процесс формирования государственной организации общества и эволюции муниципального управления был длительным и весьма

противоречивым. Так, формирование централизованных государств повлекло за собой «раздвоение» публичной власти между двумя системами организации общественной жизни — централизованной и децентрализованной (местной, муниципальной). Поскольку «собрание» этих общин в государство (процесс централизации) шел не одинаково, то и децентрализованный уровень публичной власти формировался по-разному. На Британских островах этот процесс характеризовался включением общин в общегосударственную систему управления, сохраняя их местную управленческую структуру и судебную юрисдикцию, вводя последнюю в государственную систему юстиции и все более подчиняя туземное правосудие нормам общего права (общего для всей страны — common law), созданного королевскими судьями на основе обобщения местных судебных решений и обычаев. В этой системе народовластие осуществляется всесильным парламентом и исполнительными органами, формируемыми как парламентом (включая правительство государства), так и создаваемыми на местах населением соответствующих территорий, т. е. муниципалитетами⁶.

Англосаксонская модель муниципального управления зародилась в Англии и развивалась в совершенно иных условиях, чем континентальная система местного самоуправления. Она выростала из местных общин и приходов, а также из городов, управление которыми постепенно «встроилось» в государственную вертикаль управления страной. Начиная с Вильгельма Завоевателя самоуправляющимся англосаксонским общинам была предоставлена широкая автономия не только в исполнении предписаний королевской власти, но и в собственном правотворчестве. Территориальным органам на местах вверялись все стороны управленческой деятельности, вплоть до осуществления судебно-полицейских функций⁷.

Конечно, Английская революция и последующая эволюция осуществления власти на местах predetermined необходимость отделения управленческих функций от правоохранительной и правоприменительной деятельности, но государственно-правовая природа муниципального управления не менялась. Муниципалитеты никогда не отрывались от государственной формы организации власти на Британских островах, и если верховная власть всегда была прежде всего властью законодательной (включающей в себя и монарха — отсюда и верховенство парламентского правления), то местная территориальная власть была и есть властью исполнительной. Именно по этой причине в конституционном праве Англии (и в законодательстве) не применяется термин «самоуправление» в отношении муниципалитетов⁸. Его в науку ввел германский юрист Р. Гнейст, идеализировавший британскую систему организации власти, применив его к германской действительности XIX века, которая меньше всего отвечала этому термину⁹.

Эта модель получила более широкое распространение в мире, чем континентальная европейская муниципальная система. Основными чертами этой модели являются: относительная самостоятельность ее от центральной государственной власти, ее независимость от правительства в решении многих вопросов местной жизни; отсутствие на местах представителя государства, опекающего деятельность муниципальных органов. В Великобритании и США правовую основу деятельности и компетенции муниципалитетов создают парламенты и другие законодательные органы (легислатуры штатов в США). Эта модель позволяет местному населению и его представительным органам осуществлять всеохватывающий контроль за деятельностью должностных лиц и муниципальных советников во всех вопросах местной жизни, особенно в финансах,

их расходовании, в административной деятельности исполнительной власти, которая в полном своем составе (включая ее главу) является наемными работниками муниципалитета, получающими жалование от муниципалитета. В принципе, не подчиняясь центральному правительству, все муниципалитеты, как корпорации публичного права, имеют широкие правовые возможности обращения в парламент с ходатайством о принятии закона о конкретном муниципалитете (ADOPTIVE ACT), о решении вопроса налоговой ставки отчисления в местный бюджет, об изменении системы дотаций и других централизованных источников формирования местных бюджетов и т. д.¹⁰.

Однако, будучи относительно автономны от центральной власти, муниципалитеты этой системы находятся под жестким судебным контролем в соответствии с доктриной *inter vires* (т. е. функционирование муниципалитетов в пределах своей компетенции, закрепленной в позитивной форме ее регламентации, о чем говорилось выше) и *ultra vires* (т. е. выход муниципалитета за пределы своей компетенции)¹¹. Санкции по искам к муниципалитетам могут быть очень жесткими, особенно если речь идет о нарушении муниципалитетом и его чиновниками основных прав и свобод граждан. Речь иногда может идти даже об аресте муниципальных советников или чиновников, или об их тюремном заключении, или даже об отстранении муниципального совета от власти¹².

Эта модель существует в Северной Америке, Австралии, Новой Зеландии, во многих странах Африки и Юго-Восточной Азии. Она, безусловно, более демократична, чем континентальная модель, и успешно функционирует и развивается в настоящее время¹³.

Необходимо отметить, что система местного самоуправления по Конституции Российской Федерации очень много «впитала» в себя черт англосаксонской модели муниципального управления.

В государствах континентальной Европы сложилась система местного самоуправления на принципиально иных началах. Основные элементы континентальной муниципальной модели, ее элементы и особенности правовой формы ее существования в значительной мере были апробированы в течение длительного периода эволюции Римского античного государства¹⁴.

Зарубежные и дореволюционные русские ученые-юристы, тщательно изучив все вопросы формирования римского государства, начиная с появления на политической карте древнего мира античного Рима общины (*civitas*) и государства (полиса) до падения Римской империи, большое внимание уделили роли других городов и общин в истории этого государства.

В процессе формирования единого централизованного государства — от древней республики до абсолютной монархии — неримское население городов и колоний упорно добивалось политического и гражданского равноправия с римскими гражданами¹⁵. Особенно остро стоял вопрос о политическом равноправии, поскольку последнее неизмеримо расширяло возможности населения других общин — *municipes* (неримских граждан) не только для участия в общественно-государственной жизни, но и в торгово-экономическом обороте на основе постоянно развивающегося римского частного права. Поскольку италийские и другие общины и провинции обеспечивали Рим всем необходимым для его существования как центра государства, то они тоже требовали от него полного объема гражданских прав и свобод. Однако вплоть до падения античного Рима борьба эта не увенчалась успехом. Даже после распространения римского права на всю

территорию Римской империи города и общины за пределами Рима остались *municipium* — не имеющими политических прав. Более того, они были лишены какой-либо политической власти, даже при осуществлении незначительной юрисдикции, которая полностью подчинялась назначаемым римским магистратам¹⁶.

Последние (*praefectus, curatores, consularis* - затем *iuridici, etc...*) все более проводили в жизнь нормы римского права и предписания римских государственных органов и должностных лиц. Причем расширялась не только их административная компетенция, но и судебная власть (*imperium*). Муниципальные магистраты, окончательно лишённые полицейско-судебной власти, все больше превращались в туземные органы управления, основной целью которых было выполнение государственных обязанностей перед Римом (поставка рекрутов, уплата налогов, снабжение Рима продовольствием и т. д.) и руководство общиной. Вся юрисдикция осуществлялась назначаемым Римом префектом (*praefectus iuridico*) или другим чиновником¹⁷. Ко времени завоевания империи варварами римские чиновники стали государственными магистратами для всех муниципиев. Причем муниципальные управленцы находились в их полном подчинении. Таким образом, были заложены юридические (римскими нормативными актами) и политические основы взаимодействия между центральной (государственной) и местной (муниципальной) властями при жесткой опеке последней со стороны представителей государства на местах¹⁸.

Эту отработанную систему муниципиев восприняли и использовали завоеватели, особенно на территории Священной Римской империи германской нации¹⁹. В сопредельных, эллинистических и других восточных регионах, в Византии и других странах эта «ориентализация» муниципальной римской системы

сопровождалась сохранением многих традиционных институтов местного самоуправления.

Характерной особенностью этой системы являлось «изъятие» из общин сложившейся в них публичной власти (лишение их права нормотворчества, превращение местной юрисдикции в функцию исключительно государственной власти, жесткая опека их деятельности со стороны правительственных чиновников и т. д.). Эта система получила название континентальной и тоже получила широкое распространение благодаря колониальной экспансии Франции и Германии. Но в рамках данной системы местного управления муниципалитеты играют большую роль в политической жизни государства, в решении проблем административно-правового характера в пределах соответствующих территориальных образований²⁰.

В настоящее время муниципальные системы всех высокоразвитых стран являются основой, фундаментом национальной государственности и поэтому являются частью конституционного механизма государства. Это положение закреплено в Конституции Российской Федерации, о чем было указано выше. Даже во многих федеративных государствах муниципальное управление закрепляется в их конституциях. Например, в Основном законе ФРГ содержится норма, в соответствии с которой «в землях, уездах и общинах народ должен иметь представительство...»²¹. Конституции субъектов германской федерации, развивая норму федерального Основного закона, предоставляют общинам статус исключительных обладателей «всех полномочий местного публичного управления, осуществляемого на основе их собственной ответственности. Они могут решать любую задачу публичной власти...», кроме случаев, когда решение этих задач возложено на другие ведомства. Объединения общин обладают

тем же статусом. Государство гарантирует местному самоуправлению осуществление всех его функций²².

В США и Канаде вопросы местного самоуправления являются исключительными предметами ведения субъектов федерации²³. Конституция V Французской Республики (ст. 72) закрепляет территориальные коллективы — коммуны, департаменты, заморские территории, которые свободно управляются выборными органами при соблюдении условий, предусмотренных законом. При всем многообразии конституционного подхода к муниципальному управлению все же прослеживается главное в его сущности — публичность власти этого социально-политического института²⁴.

Таким образом, муниципалитеты — это относительно децентрализованный элемент организации государства, включающий широкие начала демократии не в противовес государству, а, наоборот, являясь его продолжением в территориальных общностях. Именно муниципалитеты, как система, являются фундаментом государства и поэтому выступают частью конституционного механизма государства. Они учреждаются в интересах местного населения, обладая при этом финансовой и организационной независимостью и правом местного нормотворчества в пределах своей компетенции.

Вторым важнейшим принципом организации и деятельности муниципалитетов является их подчиненность и подконтрольность местному населению, которое их формирует (см.: ст. 22—33 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

История показывает, что муниципалитеты всегда служили оплотом в борьбе центральной власти против феодального сепаратизма, на их основе выросла государственность американского народа. Демократические силы всегда видели в муниципальной

автономии противовес различным сепаратистским устремлениям экстремистских сил²⁵.

Не случайно, что такая консервативная форма правления, как Баварское королевство и другие германские монархии (в том числе и Пруссия), двигаясь в своей эволюции от абсолютной к буржуазной конституционной монархии, впервые подняли правовое закрепление основ местного самоуправления на конституционный уровень. В преамбуле Конституции Баварского королевства 1818 года предусматривалось «возрождение» общин путем возвращения им управления делами, касающимися собственных их интересов²⁶.

В принципе, формирование централизованного государства всегда означало все большее «перемещение» в центр функций публичной власти от общин (нередко и насильственным путем), превращение общин в территориальные коллективы, которые должны были обеспечивать реализацию юридических велений центра. «Остаток» публичных полномочий у органов местного самоуправления, их подконтрольность центральной власти определяли и определяют степень демократизма муниципального управления и его автономии²⁷.

Вместе с тем, несмотря на нередкие случаи ущемления прав различных общин в процессе этой интегративной деятельности, осуществляемой центром при формировании единого государства, сам этот процесс следует признать явлением прогрессивным, поскольку государство уже обеспечивало народное политическое единство, защищало государственную территорию и разнообразные интересы различных социальных групп населения, обеспечивало народный суверенитет.

Но здесь параллельно возникали и в разной мере решались вопросы компетенции и самостоятельности органов местного самоуправления. Отстаивание достаточной полноты их полномочий

составляло главное во многих теоретических обоснованиях французских просветителей (Д. Дидро, Ж. Ж. Руссо и др.) и английских либералов XVII—XVIII веков (Д. Локк и т. д.)²⁸. Идеи общественного договора, естественных прав личности и автономной общины, широкое распространение теории самоуправления общины — естественные права общины, самоуправляющихся малых поселений, широкого избирательного права, императивного мандата и выборности муниципальных должностных лиц — сыграли прогрессивную роль в становлении и развитии демократических государств, представительных форм правления и парламентаризма вообще²⁹.

Российская Федерация, как уже анализировалось выше, практически находится в самом начале своего становления. На федеральном уровне, в плане государственности, предстоит еще много сделать. К сожалению, не решен полностью вопрос об организации государственной власти субъектов Федерации, дискутируются вопросы организации и функционирования местного самоуправления. Хотя многие правовые вопросы этой проблемы уже решены на федеральном уровне (Конституция Российской Федерации и Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), однако в современной российской литературе нет достаточно устоявшегося определения и апробированного в практике понимания термина «местное самоуправление», что нередко ведет просто к отрицанию этого института или к его искажению³⁰.

Между тем история строительства и организации публичной власти на местах дает прекрасный материал для его осмысления и творческого применения при решении современных проблем. Отмеченные выше концепции и теории местных организационно-управленческих проблем, их связь с правами и свободами личности

дают правильный ориентир для создания системы местного самоуправления на территориях субъектов Российской Федерации, в том числе и Удмуртии. Необходимо отметить, что здесь большой интерес представляет уяснение содержания самого понятия «местное самоуправление». Термин «самоуправление» (selfgovernment) появился в Англии в конце XVII века, после Английской революции, и означал прежде всего состояние английского народа, самоуправляющегося с помощью парламента и местных представительных органов, не знающих административной опеки со стороны правительственного аппарата и его чиновников. Местное управление с тех пор перестало называться самоуправлением, последний термин исчез навсегда из английского законодательства. Английская нация (народ) стала управлять собой самостоятельно — власть короны как самостоятельная и независимая от нации исчезла, монарх стал высшим должностным лицом в системе парламентского правления.

Зарубежные юристы, изучавшие и идеализировавшие британскую политическую систему, механически перенесли термин «самоуправление» на европейский континент, где политические реалии для его оправдания отсутствовали. Например, прусский юрист Рудольф Гнейст называл английские муниципалитеты местным самоуправлением и автоматически переносил эти наименования на прусские земства и городское местное управление, которые никак нельзя назвать самоуправляющимися³¹. Более того, если английское местное управление действительно было частью государственной организации нации, то в Германии оно всегда было отделено от государственных органов суверенных властителей. И странное название — местное самоуправление (Selbstverwaltung) быстро прижилось в условиях германского абсолютизма, а затем прочно обосновалось в дореволюционной русской юридической

литературе. В Японии этот уровень организации территориального управления назывался «местной автономией», а во Франции — «территориальной децентрализацией» или «муниципальной властью»³². В юридической литературе советского периода большинство авторов называли этот институт буржуазным муниципальным управлением³³.

Термин «самоуправление» многозначен. С. Ожегов, например, в толковом словаре так определяет семантическое значение этого слова:

«1. Право на внутреннее управление своими местными силами.

2. Право решать дела внутреннего управления по собственным законам в пределах национально-территориальной единицы, автономии»³⁴.

Таким образом, обращение к семантическому смыслу рассматриваемого термина не является случайным, поскольку он давал серьезные основания для разработки различных теорий и концепций местного управления и их законодательного закрепления.

Так, прививая государственно - правовую природу английского местного управления на германскую почву, Р. Гнейст стал рассматривать последнее как неотъемлемый элемент правового государства. На этом выросла вся школа государственной теории местного самоуправления. Например, известный германский ученый-юрист Г. Еллинек видел в самоуправлении государственное управление через лиц, не являющихся государственными должностными лицами; в противоположность последним они являются заинтересованными лицами. Все сторонники этой теории видели в местном самоуправлении часть государства, разумеется, феодального, абсолютистского. Назначение местного самоуправления в этих условиях состоит меньше всего в решении дел местного значения. Оно призвано служить интересам

государства. Разработанная Р. Гнейстом, П. Лабандом и Л. Штейном, эта теория перекечевала в Россию, где развивалась такими выдающимися дореволюционными учеными-юристами, как А. Градовский, Н. Лазаревский, В. Безобразов. В частности, А. Д. Градовский считал систему местного самоуправления системой «внутреннего управления», при котором государство передает некоторые из своих задач в руки местного населения, и поэтому местные органы должны действовать на правах «государственных властей», т. е. иметь возможность осуществлять в отведенных им пределах «акт власти»³⁵. В. П. Безобразов видел в этих органах и в чиновничьих департаментах разновидность органов государства. Но если А. Градовский признавал необходимость закрепления за местными органами полномочий государственных властей, сохранения их выборности и автономности, то В. Безобразов стремился превратить их в придаток государственных бюрократических учреждений³⁶. Однако эта теория не могла оказать какого-либо влияния на земскую реформу 1864 года, поскольку свое развитие получила только в середине 70-х годов прошлого столетия. В дореволюционной России широкое распространение получила «общественная» теория самоуправления, истоки которой лежат в славянофильских идеях об особом пути развития русского государства и в представлениях о естественных правах общины. Здесь интересы общества противопоставлялись интересам государства и отстаивались права местных учреждений самостоятельно заниматься местными и общественными делами. Исходя из этого положения, А. И. Васильчиков называл самоуправлением такой порядок внутреннего управления, при котором местные дела и должности «заведываются и замещаются местными жителями — земскими обывателями». При этом он полагал, что самоуправление «чуждо политике»³⁷.

Эта теория получила широкое распространение в 60-е годы, она сыграла большую роль в проведении земской реформы 1864 г. К ней подходили по-разному. Если либералы хотели избавить земство от жесткой бюрократической опеки, обосновывая это общественной значимостью самоуправления, то правящая бюрократия, проводившая реформу непосредственно, придавала этой теории совершенно иное значение. Она поставила местное самоуправление ниже правительственного аппарата, которому должна принадлежать решающая роль в решении вопросов уездного и другого местного уровня³⁸. Эта теория имела существенные недостатки, к числу которых можно отнести: полное лишение самоуправления какого-либо политического значения, ограничение круга интересов местного управления вопросами хозяйственного значения; дублирование функций местного управления и правительственных учреждений³⁹.

Необходимо отметить, что были и другие концепции и теории местного самоуправления (хозяйственная, юридическая, политическая и др.), но они в той или иной мере «пересекались» с уже названными положениями. На основании вышеизложенного, можно подвести некоторый итог уже сказанному, чтобы определить сущность и содержание муниципального управления.

Местное территориальное самоуправление, вне всякого сомнения, имеет прямое отношение к проблеме организации народовластия в государстве. Государство, будучи выразителем общего интереса народа, обеспечивает его реализацию прежде всего в форме закона, который уже в силу этого обязателен для всех, кому он адресован. Исполнение законов осуществляется соответствующими органами, в том числе и органами населения городов, районов и других поселений. Последние соединяют эту деятельность с конкретными интересами местного населения, более

того, население может стать основным субъектом этой государственной работы. Следовательно, местное население может становиться основным субъектом управленческих, административно-правовых отношений, что является одной из характерных черт муниципального управления.

Вторая характерная черта муниципального управления вытекает из первой. Государственно-правовая природа местного самоуправления определяется, следовательно, не только необходимостью децентрализации публичной власти, но и более значимой проблемой организации государственной власти вообще. Выше уже было отмечено, что степень децентрализации власти в демократическом государстве должна детерминироваться объективными потребностями развития общества и государства, т. е. на местном уровне «власти» должно быть столько, сколько ее необходимо для эффективного жизнеобеспечения территориальных сообществ (территориальных коллективов, общин, коммун, приходов и т. д.) и решения на местах, в пределах их территорий, вопросов государственного значения. Муниципальное управление должно быть в функциональном отношении весьма результативным. Особую роль в решении этого вопроса призвано сыграть законодательство о местном самоуправлении. Важнейшей характерной чертой местного властвования должна быть весьма высокая политическая активность местного населения, его самоорганизация. Известно, что самоуправление невозможно без юридически оформленных институтов, без соответствующих органов местного самоуправления и должностных лиц и организаторской деятельности депутатов представительных органов муниципий.

Можно представить, что для существования местного самоуправления на территории нужны определенные условия:

— круг местных проблем, решение которых возможно собственными силами и средствами;

— инициатива и желание граждан самостоятельно и ответственно решать эти проблемы;

— правовая основа (Конституция, законодательство и устав органа местного самоуправления), дающая возможность и гарантирующая реализацию права населения на местное самоуправление;

— финансово-бюджетные возможности территории для обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

— согласование местных интересов с региональными и общегосударственными;

— четкое разграничение собственности между органом местного самоуправления и государственными органами;

— наличие квалифицированных кадров, способных профессионально реализовать функции управления;

— географические условия территории (относительная компактность проживания, существование общей инфраструктуры, климатические условия и др.).

Перечень этих наиболее общих условий в зависимости от местных особенностей может быть изменен (сокращен либо расширен). Так, для крупного города географические условия и наличие квалифицированных кадров не являются актуальными, а для северных территорий страны эти факторы могут стать существенными⁴⁰.

Таким образом, местное самоуправление имеет свою структуру, которая обеспечивает реализацию всех его функций. Возможность и необходимость создания органов местного самоуправления предусмотрена Конституцией Российской Федерации (п. 1 ст. 131) и Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 10—13). Причем как принцип местного самоуправления федеральное законодательство закрепляет норму, в соответствии с которой структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 3).

Высокая степень политической зрелости населения, его самоорганизации не могут быть достигнуты каким-либо абстрактным просветительством и желанием государственных чиновников-бюрократов «выращивать» местное самоуправление в течение многих лет. Оно уже вырастает в формирующемся гражданском обществе России, в возрастающем влиянии граждан на политические процессы, на содержание правительственной политики. Его надо только поддержать материально, политически, организационно и юридически⁴¹.

Материально-финансовая поддержка, создание муниципальной собственности будут означать наиболее радикальное движение по пути диалектического соединения публичного интереса со всем многообразием частных, коллективных (групповых) и территориальных интересов. Создание юридической основы, политическая и организационная поддержка местного самоуправления будут способствовать повышению эффективности управленческой деятельности местной «власти».

На основе вышеизложенного можно сформулировать определение «местное самоуправление». Местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти (правовой основой которой является Конституция РФ, федеральное законодательство, Конституции, Уставы субъектов Российской Федерации), самостоятельная деятельность граждан (под свою ответственность и в соответствии с законодательством) по организации, построению и функционированию органов местного самоуправления в целях

решения вопросов местного значения в интересах населения данной территории, с учетом развития всего общества.

«Местное самоуправление, как выражение власти народа, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации» (ст. 12, 130—133 Конституции РФ; ст. 1 Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»). Оно организационно обособлено от системы государственных органов, но в формах, только ему присущих, как бы «продолжает» их деятельность на местах.

Контрольные вопросы и задания для самостоятельной работы:

1. Определите роль местного самоуправления как социально политического института, его значение в формировании гражданского общества.
2. Понятие местного самоуправления, содержащееся в Европейской Хартии местного самоуправления.
3. Понятие местного самоуправления, содержащееся в трудах отечественных и зарубежных исследователей.
4. соотношение понятий «управление» и «самоуправление».
5. Проведите соотношение основных моделей местного самоуправления.
6. Теория свободной общины.
7. Теория общественного (хозяйственного) самоуправления.
8. Государственная теория местного самоуправления.
9. В чем принципиальное отличие между теориями местного самоуправления?

2. Правовое закрепление местного самоуправления на разных этапах его развития

Правовое закрепление самоуправления на территории административно-территориальных единиц можно проследить на протяжении длительного периода развития российского государства. Примером самостоятельного решения населением большинства вопросов местной жизни может служить крестьянская община в русской деревне, в которой, в отличие от города, самоуправление строилось без сословного деления. Мир или сельское общество существовали на протяжении многих веков, контролируя различные стороны жизни своих членов, начиная с севооборота и брачно-семейных отношений и заканчивая полицейско-судебными и фискальными функциями. Изначально решения принимались на основе норм обычного права, но в XVIII—XIX вв. происходит процесс письменной регламентации прав и обязанностей сельского общества (общины). Первоначально общеобязательных норм для устройства самоуправления крестьянской общины не было и быть не могло в связи с преобладанием помещичьего землевладения. Однако во второй половине XVIII в. роль мирского схода в раскладке податей и повинностей регламентировалась различными «уложениями» и «инструкциями», даваемыми крупными землевладельцами управляющим своими имениями для руководства. Известны такие инструкции графа Румянцева, Строганова, Орлова⁴².

Императрица России Екатерина II даровала право самоуправления государственным крестьянам Екатеринославского наместничества. Это был первый опыт государственного закрепления института крестьянского самоуправления. Сельское общество объединяло от 500 до 1000 крестьянских дворов. Его органом был общий сход, на котором производились выборы сельского старосты и

раскладчиков податей. Сход был наделен правом обращения к губернатору о местных нуждах.

При императоре Павле I было организовано самоуправление удельных крестьян, которые выделялись из общего числа казенных, согласно Учреждению об императорской фамилии, для содержания членов правящей династии. Крестьянскому самоуправлению в данном документе была посвящена глава 8. Каждые три тысячи крестьян составляли волость, для управления которой они избирали особый орган — приказ, состоявший из приказного, двух старост и писаря. Экспедиции Департамента уделов, созданные этим же документом, не должны были вмешиваться в дела крестьянского самоуправления. «Всякое разбирательство внутреннего сельского дела, выбор начальников, поставка рекрутов и подобное оному от управления сих экспедиций должно быть чуждо, и для того всякое участие до внутренности тех сельских дел экспедициям наистрожайше воспрещается»⁴³.

В первой четверти XIX в. в правительстве неоднократно поднимался вопрос об освобождении крестьянства от крепостной зависимости, однако обсуждение его в различных комитетах и комиссиях не дало желаемого результата. Единственным документом, направленным на уничтожение крепостного права, стал Указ «Об отпуске помещиком крестьян своих на волю по заключению условий на обоюдном согласии»⁴⁴, более известный в исторической литературе как Указ о вольных хлебопашцах. Однако этот документ не предусматривал органов самоуправления для вновь образуемого состояния свободных хлебопашцев⁴⁵. Надо полагать, что освободившиеся крестьяне оставались частью общины и участвовали в общинном самоуправлении наряду с другими категориями крестьян.

Кризис феодально-крепостнической системы вынудил самодержавную власть провести в 1837 г. еще одну реформу управления государственными крестьянами: для этих целей было учреждено Министерство государственных имуществ⁴⁶. Необходимо отметить, что организатором указанных реформ был ближайший советник императора — граф, русский государственный деятель, инициатор создания Государственного совета (1810 г.), М. М. Сперанский. В 1826 г. он возглавил 2-е отделение по кодификации законов.

Государственные крестьяне получили новые формы организации самоуправления: волостное (сход, правление, староста) и сельское (сход и староста), которые осуществляли ряд полицейских и судебных функций, а также вели дела по врачебному благоустройству, народному продовольствию, обеспечивали противопожарные мероприятия, проводили сбор податей и отправляли повинностей, прежде всего рекрутской. Деятельность крестьянского самоуправления проходила под опекой местных органов Министерства государственных имуществ и МВД.

Крестьянская реформа 1861 г. сохранила органы самоуправления, созданные в 1837 г. для государственных крестьян, распространив их деятельность на все сельское общество — основную единицу сельского управления⁴⁷.

В таком виде крестьянское самоуправление просуществовало до 1917 г. Несмотря на попытки правительства П. А. Столыпина уничтожить крестьянскую общину, большинство крестьян оставалось тесно связанными с миром (общиной) через систему круговой поруки, сложившейся на протяжении многих веков. Фактически сельская община была ликвидирована в 20-е годы XX столетия. Основой тому послужили Лудорвайские события (1928 г.) в Удмуртии⁴⁸.

Во второй половине XIX в. потребность либерализации самодержавного строя России в связи с развитием капиталистических отношений обусловила проведение реформ, которые позволили бы приспособить действующую систему судопроизводства и управления к новой социально-экономической ситуации. Оживление демократического движения в Европе, угроза буржуазной революции заставили Александра II провести земскую и городскую реформы. Их правовой основой стали Положение о земских учреждениях от 1 января 1864 г. и Городовое положение от 16 июня 1870 г., закрепившие следующие фундаментальные начала местного самоуправления: право на заведование местными делами, наличие выборных представительных органов самоуправления и их независимость от системы государственных учреждений. Разработчики этих актов были убежденными приверженцами общественно-хозяйственной теории самоуправления, что воплотилось в попытке реализовать на практике понимание земского учреждения как общественного органа, отличного от органов государственной власти.

В систему местного самоуправления включались земские избирательные съезды, земские собрания (губернские и уездные), земские управы, городские думы и городские управы. Выборы депутатов — «гласных» земских собраний и городских дум — строились на принципах формальной вседозволенности, равенства и сменяемости членов, имущественном цензе. Земские собрания и городские думы являлись распорядительными органами местного самоуправления, они избирали из своего состава исполнительные органы: земские и городские управы. Земские и городские органы самоуправления не были включены в систему государственных учреждений и не подчинялись местным правительственным чиновникам. Однако государственный аппарат в лице министра

внутренних дел и губернаторов имел достаточно полномочий для контроля и определенного влияния на их деятельность. В частности, серьезным отступлением от принципа независимости органов самоуправления являлся установленный порядок утверждения губернаторами выборных должностных лиц: председателей городских и земских управ. Председатели губернских земских управ утверждались лично министром внутренних дел.

Земские и городские учреждения самоуправления заведовали, как отмечалось выше, исключительно делами местного хозяйства: благоустройством, содержанием дорог, народным образованием, земской медициной, «попечением» о развитии торговли и промышленности, общественным призрением и т. д. Органы земского и городского самоуправления осуществляли свою деятельность по принципу самофинансирования, для чего наделялись правом установления местных налогов. Они самостоятельно решали вопросы подбора и подготовки своих служащих, определяли структуру управления. Вместе с тем органы местного самоуправления испытывали сильное давление со стороны государственного аппарата. В адрес земств местные и центральные органы государственной власти направляли различные распоряжения, циркуляры с целью ограничения и стеснения самостоятельности их деятельности.

Дух народовластия в России, в подъеме которого большое значение имело развитие системы местного самоуправления, представлял собой серьезную угрозу самодержавию. Постепенно деятельность земских учреждений стала приобретать политическую окраску, что вынудило правительство пойти на радикальную меру проведения земской контрреформы.

На рубеже 90-х гг. Александром III были приняты реакционные законы, которые фактически сводили на нет реформы самоуправления.

В основе Земского уложения (1890 г.) и Городового положения (1892 г.) были идеи государственной теории самоуправления, рассматривающей местное самоуправление как нижний уровень государственного управления, осуществляемого представителями местных сообществ. Одновременно с этим предусматривалось значительное усиление роли сословных начал в деятельности органов самоуправления. В соответствии с принятыми актами власть передавалась должностным лицам из числа местных помещиков, сосредоточившим в своих руках и судебную, и административную власть. Органы местного самоуправления попадали под жесткий контроль и административную опеку правительственных чиновников.

Контрреформы не только значительно урезали самостоятельность местного самоуправления, но и в три-четыре раза уменьшили число потенциальных избирателей. Закреплялась крестьянская сословная обособленность: крестьяне лишились избирать гласных непосредственно — они стали назначаться губернаторами из числа избранных крестьянами кандидатов.

Попытки возродить местное самоуправление предпринимались как в ходе буржуазно-демократической революции 1905—1907 гг., так и после февральской революции 1917 г.

Идея самоуправления в период первой русской революции 1905—1907 гг. воплотилась в Советах — органах классового представительства трудящихся масс. Их прообразом считается Совет парижской Коммуны (1871 г.). Советы 1905—1907 гг. избирались на основе прямых и равных выборов, были подотчетны избирателям, действовали по их наказам. В то же время классовая природа

Советов позволяет видеть в них скорее органы политического, а не местного самоуправления.

Правовая основа процессов организации местной власти в России коренным образом изменились после Октября 1917 г. Большевиками во главе с В.И. Лениным был взят курс на ликвидацию старых органов местного самоуправления и создание новых — Советов. Советы стали органами государственной власти на всех уровнях управления. Принцип единства системы Советов стал основой организации власти на местах. При этом демократический характер новой власти виделся в том, что «местные Советы свободно объединяются, на началах демократического централизма, в единую, федеральным союзом скрепленную, общегосударственную власть»⁴⁹. С современной точки зрения уничтожение системы местного самоуправления представляется ошибкой Советского государства. Во всяком случае, определенную пользу могли бы принести земские традиции, богатый опыт культурно-хозяйственной работы. Естественно, не все земцы смогли принять перемены, произошедшие в стране, но исторически сложившаяся эффективная система могла быть использована. Существование демократического учреждения, где решениями хозяйственных дел занимались бы органы, отстраненные от политического участия, могло бы стать важной гарантией прав личности в бывшем СССР⁵⁰.

Идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, независимость и самостоятельность органов местного самоуправления, оказалась в противоречии с государством диктатуры пролетариата. Новая организация власти в стране предполагала жесткий централизм и регламентацию управления, начиная с самого низшего уровня.

Конституция 1918 г. в главе 10 закрепила этот принцип, и в систему органов государственной власти были включены: областные — из представителей городских Советов и уездных Советов, губернские (окружные) — из представителей городских Советов и волостных съездов Советов, уездные (районные) — из представителей сельских Советов и волостные — из представителей всех сельских Советов волости. Городские и сельские Советы, а также избираемые ими исполнительные комитеты избирались непосредственно населением, а съезды Советов — многоступенчатыми выборами.

В соответствии с главой 12 Конституции РСФСР 1918 г. предметами ведения органов Советской власти на местах были:

- 1) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти;
- 2) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении;
- 3) разрешение всех споров, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;
- 4) объединение всей советской деятельности в пределах данной территории.

После перехода от военного коммунизма к нэпу и начала восстановления страны произошли изменения в организации местных Советов. Эти вопросы обсуждались на Октябрьском пленуме ЦК РКП(б) в 1924 г., на Всесоюзном совещании по вопросам советского строительства в 1925 г., на второй сессии ВЦИК 16 октября 1924 г. Были утверждены новые положения о сельских Советах, волостных съездах Советов и их исполкомах, уездных съездах Советов и их исполкомах, в 1925 г. — положение о городских Советах⁵¹.

В последующие годы в связи с изменением территориально-административного деления страны были упразднены волости, губернии и другие территориальные единицы. К концу 1933 г. в РСФСР закончился переход к областному (краевому), окружному, районному делению. Вместо старых губерний, уездов, волостей были образованы новые территориальные единицы. Затем были упразднены и округа. Центр тяжести всей работы переместился в низовое звено. Районным Советам передавались все права и обязанности, ранее принадлежащие округам, их финансово-материальная база⁵².

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. все звенья представительной системы стали избираться на основе всеобщего равного, прямого и тайного голосования. Система съездов Советов была упразднена. Статья 94 Конституции СССР 1936 г. провозглашала, что органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, селах (станицах, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах) являются Советы депутатов трудящихся⁵³.

В полномочия Советов депутатов входило: руководство деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечение охраны государственного порядка, соблюдение законов и охрана прав граждан, руководство местным хозяйственным культурным строительством, установление местного бюджета (ст. 97).

Местные Советы были самыми многочисленными органами государственной власти. В СССР их насчитывалось свыше 50 тыс., в РСФСР — около 28 тыс. Срок полномочий местных Советов изменялся в сторону увеличения: по Конституции РСФСР 1918 г. — срок полномочий депутатов — 3 месяца; по Конституции СССР 1936 г. — 2 года; по Конституции РСФСР 1979 г. — 2,5 года; и в

соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РСФСР 1989 г., — 5 лет⁵⁴.

Депутаты местных Советов осуществляли свои полномочия, не прерывая производственную или служебную деятельность. Вопросы своей компетенции местные Советы рассматривали на сессиях, которые продолжались один - два дня.

Избиратели давали наказы своим депутатам, которые обязаны были отчитываться о проделанной работе перед трудовыми коллективами. Однако это часто делалось формально. Наказы подгонялись под планы, доводимые сверху, а от избирателей принимались лишь те, которые не требовали больших хлопот и материальных затрат.

Высшим организационным принципом построения и функционирования системы Советов, как отмечалось выше, являлся демократический централизм, допускающий формально самостоятельность и инициативу местных органов власти, но в действительности проявляющийся в жесткой централизации государственной власти.

В соответствии с данным принципом соблюдалась иерархичность, т. е. вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих. Они были вправе отменять противоречащие закону решения нижестоящих Советов, которые были им подотчетны и подконтрольны.

Исполнительными и распорядительными органами местных Советов являлись избираемые из числа депутатов исполнительные комитеты (ст. 149 Конституции СССР 1977 г.), куда входили председатель, заместитель председателя, секретари и члены⁵⁵.

Исполнительные органы местных Советов — исполкомы, отделы и управления — были в двойном подчинении. Они были подотчетны местным Советам, которые их формировали, и одновременно

подчинялись соответствующим органам аппарата вышестоящих Советов (ст. 150 Конституции СССР 1977 г.). Все это преследовало цель — обеспечить необходимую степень централизации государственного управления, прежде всего в вопросах планирования и бюджетно-финансовой деятельности.

Теория советского государственного права рассматривала местные Советы как представительные органы нового типа, сочетающие в своей деятельности принятие решений, их исполнение и контроль за проведением решений в жизнь. Однако местные Советы так и не обрели качеств «работающих корпораций», т. е. органов, самостоятельно решающих вопросы местной жизни. Реальная власть на местах находилась в руках аппарата партийных органов, волю которых выполняли Советы.

Местные Советы также находились в зависимости от исполнительных и распорядительных органов. Формально исполнительные комитеты были подотчетны Советам, но практика была такова, что аппарат исполнительных комитетов видел в депутатах своих общественных помощников. На сессиях фактически утверждались заранее подготовленные решения. Сессия превращалась в формальную процедуру прохождения подготовленного аппаратом решения.

В конце 80-х гг. были предприняты попытки улучшить организационную структуру Советов: появились президиумы местных Советов, председатели Советов, которые должны были осуществлять некоторые функции, ранее принадлежавшие исполнительным комитетам⁵⁶.

Реформы, происходившие в государстве в 80-е гг. и выразившиеся во введении принципа разделения властей, полностью изменили систему «демократического» централизма,

существовавшего ранее. На смену Советам приходит новое понятие — местное самоуправление⁵⁷.

Формирование правовой основы местного самоуправления условно можно разделить на четыре периода, каждый из которых открывал новый этап в развитии местного самоуправления. Первый период продолжался с 1990—1992 гг. по октябрь—декабрь 1993 г. Второй — с принятия Конституции РФ в 1993 г. по сентябрь 1995 г. Третий — с 1 сентября 1995 г.— со дня вступления в силу Федерального закона № 154 от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Четвертый — с 6 октября 2003 г.— со дня вступления в силу (в основе) Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который окончательно должен вступить в действие с 1 января 2009 г.

Становление правовой основы местного самоуправления в России относится к 1990—1991 гг. Именно в эти годы происходит переход к новым принципам организации местной власти, принимаются первые законы о местном самоуправлении. Оптимальные правовые формы местного самоуправления закрепил принятый 9 апреля 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР». В нем были определены основные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов местного самоуправления⁵⁸. Соответствующие изменения были внесены в Конституцию СССР 1977 г. и Конституцию РСФСР 1978 г.

Указанный Закон определял местное самоуправление как часть социалистического самоуправления народа, призванное обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды. Закон устанавливал систему местного

самоуправления, которая включала местные Советы народных депутатов в качестве основного звена данной системы, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии.

В соответствии с Законом местное самоуправление осуществлялось в границах административно-территориальных единиц. В качестве основы местного хозяйства закреплялась коммунальная собственность. Предусматривалась судебная защита прав и законных интересов местного самоуправления и т. д.

При всем своем несовершенстве Закон сыграл немалую роль если не в реальной перестройке, то, по крайней мере, в осмыслении возможных путей преобразования структур местной власти — он как бы открыл путь децентрализации местных органов на демократической основе⁵⁹.

Развитие местного самоуправления определил Закон от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, становления системы местного самоуправления в Российской Федерации. Он определил местное самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этических и иных особенностей, на основе Конституции и законов Российской Федерации, конституций и законов республик в составе России.

В отличие от союзного Закона, российский Закон о местном самоуправлении ввел в понятие местного самоуправления такой важный признак, как собственная ответственность населения, берущего на себя право самостоятельного решения вопросов местного значения. Данный Закон использовал также понятие

«муниципальная собственность», в то время как союзный Закон — понятие «коммунальная собственность». В соответствии с российским Законом местное самоуправление осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктах, т. е. в границах административно-территориальных единиц. Закон предусматривал принятие республиками в составе РФ собственных законов о местном самоуправлении, а также принятие районными и городскими Советами положений (уставов) о местном самоуправлении на подведомственной им территории⁶⁰.

В соответствии с российским Законом о местном самоуправлении Советы и соответствующие органы управления наделялись собственной компетенцией, которая могла быть изменена только законом. Органом управления в районе, городе, районе в городе, поселке, сельсовете являлась местная администрация, которая заменила ранее действовавшие исполнительные комитеты местных Советов.

Таким образом, Закон от 6 июля 1991 г. предполагал формирование местного самоуправления на основе сложившейся структуры местной советской власти, сохраняя при этом главенствующую роль местного Совета в системе местного самоуправления, двойное подчинение местных органов управления, право вышестоящих Советов отменять противоречащие законодательству решения местных Советов⁶¹.

Статья 9 Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в РСФСР» фиксировала, что органы государственной власти и управления края, области, автономной области, автономного округа обязаны содействовать развитию системы местного самоуправления на своей территории, принимать меры по сбалансированию местных бюджетов и решать

предусмотренные Законом вопросы административно-территориального деления. Оказывать местным Советам организационную, методическую и иную помощь в работе. Однако они не могли принимать решения, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления.

В рамках Закона были определены и разграничения полномочия исполнительного органа (администрации) и представительного — Совета. Внося изменения в Конституцию РФ, согласно которой местные Советы, входящие в систему местного самоуправления, выводились из общей системы представительных органов государственной власти, Съезд народных депутатов сохранил формулу о конституционном праве Верховного Совета России руководить Советами. Следовательно, конституционное закрепление статуса местного самоуправления оказалось весьма противоречивым. Это, в частности, давало правовые основания Верховному Совету поддержать противостояние местных Советов и местной администрации, перенося конфликтные отношения Верховного Совета и Президента РФ «вниз» на все уровни. Соподчиненность администрации в Законе прямо не предусматривалась, но после событий августа 1991 г. на период проведения реформы такая соподчиненность была восстановлена путем назначения всех глав администраций по предложению Президента РФ и по решению Съезда народных депутатов. Указы Президента РФ, подписанные после 21 сентября 1991 г., оставили практически без полномочий представительные органы. Из законов были изъяты правовые нормы, устанавливающие механизм подотчетности и подконтрольности исполнительных органов⁶².

31 марта 1992 г. был подписан Федеративный договор «О разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов

государственной власти субъектов Российской Федерации». Конституция РФ предметы совместного ведения закрепила в ст. 72. Данный Договор отнес установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ. Края, области, автономная область, автономные округа и города федерального значения получили право осуществлять собственное правовое регулирование вопросов местного самоуправления в пределах своей компетенции в соответствии с федеральным законодательством. За республиками в составе РФ признавалось право принимать по данным вопросам законы и иные правовые акты.

Осенью 1993 г. начался процесс реформирования системы местного самоуправления. Его реализация осуществлялась на основе Закона РФ «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г., указов Президента РФ: «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г., «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. и «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 г.⁶³. Деятельность местных Советов была прекращена, их функции были возложены на соответствующую местную администрацию. Органам государственной власти субъектов Федерации было рекомендовано осуществлять реформу местного самоуправления в соответствии с положениями Указа Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации».

В этот период принимаются законы: «О порядке назначения на должность и освобождение от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального

значения, районной, городской, районной в городе, поселковой и сельской администрации»⁶⁴ от 1 апреля 1993 г.; «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 г.⁶⁵ и др.

Указом Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 г. на смену исполнительным комитетам местных Советов ввелось понятие главы местного самоуправления. Полномочия органов местного самоуправления фактически делегируются главе администрации, который организует работу представительных органов и ведет их заседания. Глава администрации подписывает решения представительного органа и обладает правом «вето» на эти решения, самостоятельно утверждая структуру администрации.

До 21 сентября 1993 г. должностные лица местной администрации не могли являться депутатами соответствующего Совета, которому был подотчетен исполнительный орган. Реформируя местное самоуправление, Президент РФ своими указами установил, что глава местного самоуправления и другие должностные лица местной администрации могут быть членами соответствующего представительного органа местного самоуправления»⁶⁶. Ранее было установлено, что представительный орган осуществляет контрольные полномочия по отношению к местной администрации⁶⁷. Результаты выборов показали, что в представительные органы местного самоуправления было избрано значительное число должностных лиц и служащих администраций, которые по существу являлись государственными служащими⁶⁸.

Таким образом, реализовать контрольные полномочия представительных органов на практике оказалось практически невозможно. Непосредственного участия граждан в местном самоуправлении тоже не ощущалось. По-прежнему все делали исполнительные органы⁶⁹. В этот период исполнительная власть стремилась укрепить себя и ослабить Советы. Одновременно было много сделано для того, чтобы не сложилась системы представительных органов.

Местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено ни в материальном, ни в организационном, ни в должной мере в правовом отношении. Не выполненными оказались и многие важные законодательные положения, касающиеся бюджетных прав местного самоуправления, которые предусматривали, что уровень закрепленных доходов должен составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета⁷⁰.

Выборы в представительные органы местного самоуправления предлагалось провести в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. Дату проведения выборов должны были установить органы государственной власти субъектов РФ. Указом Президента РФ были утверждены «Основные положения о выборах в органы местного самоуправления»⁷¹. Органам государственной власти субъектов Федерации было рекомендовано принять положения о выборах в органы местного самоуправления с учетом данных основных положений.

Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» было утверждено «Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы» 29 октября 1993 г.

В целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления и обеспечения его государственной поддержки 9 октября 1993 г. был издан Указ Президента РФ «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления»⁷², в котором содержалось поручение Правительству РФ разработать проект Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления.

22 декабря 1993 г. Президент РФ издал Указ «О гарантиях местного самоуправления»⁷³, который содержал ряд принципиальных положений, касающихся организации и деятельности местного самоуправления. Данный Указ предусматривал, в частности, что решения органов местного самоуправления могли быть отменены лишь в судебном порядке, что глава администрации мог быть членом соответствующего представительного органа местного самоуправления. Кроме того, этот Указ признал недействующими статьи главы 2 Закона РФ «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г., регулирующие вопросы структуры и организационных основ деятельности местных Советов, ряд других статей Закона, а также Закон РСФСР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов» от 30 октября 1990 г.⁷⁴.

Начавшийся на основе указов Президента РФ процесс формирования местного самоуправления заложил новые основы организации местного самоуправления. Прежде всего необходимо отметить, что существенным образом изменился характер представительного органа местного самоуправления и главы администрации, который стал именоваться главой местного самоуправления. По существу утвердился приоритет местной администрации в ее взаимоотношениях с представительным органом местного самоуправления.

Таким образом, указы Президента РФ послужили правовой базой для принятия субъектами РФ соответствующих правовых актов по вопросам местного самоуправления.

Вместе с тем необходимо учитывать, что указы Президента РФ по вопросам местного самоуправления были изданы до вступления в силу новой Конституции РФ, поэтому в них содержались положения, уже не соответствующие Конституции РФ, ограничивающие конституционные права населения на участие в местном самоуправлении. Так, в них не обеспечивались конституционные права населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, организации их выборов, участие населения в управлении муниципальной собственностью.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что именно принятие Конституции РФ 1993 г. (ст. 12, 130—133) послужило итогом становления правовой основы местного самоуправления и открыло перспективу дальнейшего развития законодательства и уставного нормотворчества в сфере местного самоуправления.

Контрольные вопросы и задания

Для самостоятельной работы:

1. Местное самоуправление в Древней Руси.
2. Направления изменений древнего самоуправления.
3. Местное самоуправление в царское время.
4. Причины изменений в организации местного самоуправления в царское время.
5. Местное самоуправление после 1917 г.
6. Особенности реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

7. Структура и содержание Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
8. Структура и содержание Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
9. Проведите соотношение Федеральных законов № 154 и № 131.
10. Назовите недостатки законов Федеральных законов 1995 – го и 2003 годов.
11. Какие изменения и дополнения к закону 2003 г. были приняты в 2003-2007 годах?

3. Конституционно-правовые основы местного самоуправления

Видоизменение общественных отношений, сложившихся в Российской Федерации в начале XXI века, в системе местного самоуправления потребовало продолжение их реформирования. Об этом красноречиво свидетельствует Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Следует подчеркнуть одно обстоятельство, что какими бы ни были радикальные усилия, предпринимаемые в направлении совершенствования местного самоуправления, они должны согласовываться с Конституцией РФ (см.: п. 2 ст. 4, п. 1 ст. 15), при этом конкретизировать и способствовать обеспечению конституционных норм. Поэтому сегодня представляется особенно актуальным выявить волю конституционного законодателя. Так, ст. 12 Конституции РФ зафиксировала: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»⁷⁵.

Комментируя данную статью, можно отметить следующее:

во-первых, местное самоуправление — разновидность местного управления и одновременно как бы является антиподом всякому управлению извне, так как это самоуправление. В той или иной местности могут иметь место управление гражданами «сверху», через представителей каких-то структур публичной власти более высокой иерархии и самоуправление граждан, входящих в местное сообщество. Местное самоуправление — самоорганизация местного сообщества и управление его внутренними делами⁷⁶.

В Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷⁷ местное самоуправление понимается как определенного рода деятельность: «Форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами,— законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» (ст. 2).

Во-вторых, положение ст. 12 Конституции РФ «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление» позволяет констатировать его признание государством как субъектом российского конституционного права во взаимоотношениях с российским народом, который вправе осуществлять свою власть, в том числе и через органы местного самоуправления; это внутреннее сущностное свойство государства, поскольку оно идет к созданию гражданского общества. Необходимо отметить, что местное самоуправление признается российским государством как субъект международно-правового общения. Поскольку Российская Федерация является членом Совета Европы и в силу распоряжения Президента РФ от 3 февраля 1996 г. «О первоочередных мероприятиях, связанных с вступлением Российской Федерации в Совет Европы»⁷⁸ она обязана присоединиться и выполнять Европейскую хартию местного самоуправления, принятую Советом Европы 15 декабря 1985 г.; местное самоуправление должно признаваться всеми другими субъектами политической системы, всеми участниками политических и правовых отношений.

В-третьих, местное самоуправление является правом местного сообщества, поэтому граждане, проживающие на данной территории, имеют право на участие в местном самоуправлении. В том и другом случае — это не обязанность. Как всякое другое право, право организовать местное самоуправление на территориях, указанных в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и право участвовать в нем обеспечиваются заинтересованностью и активностью самих носителей права. В Конституции РФ нашли отражение правовые, организационные, политические и экономические гарантии местного самоуправления. Государство связано с данными нормами, однако нельзя требовать от государства создавать материально-финансовые условия деятельности органов местного самоуправления, обеспечивать их ресурсами (см.: ст. 14—19 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В этом отношении общий принцип взаимоотношений государства с органами местного самоуправления такой же, как и во взаимоотношениях с общественными и иными объединениями граждан. Такой вывод вытекает также из организационной обособленности местного самоуправления, что само по себе является важнейшей гарантией автономного развития местных сообществ⁷⁹.

Государственные гарантии местного самоуправления состоят в охране его правового статуса (включая судебную защиту), наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19). При этом государство гарантирует местное самоуправление комплексом правовых актов, призванных обеспечить эффективное функционирование всей его системы. В РФ действует Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.;

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службы в Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 г. № 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» (с изменениями и дополнениями от 24 августа 2002 г., 8 апреля 2003 г.). Еще раньше Президент России издал Указ от 24 августа 1995 г. «О Совете по местному самоуправлению при президенте Российской Федерации»⁸⁰.

В-четвертых, ст. 12 Конституции РФ ориентирует государственные органы на то, чтобы не препятствовать местному самоуправлению и защищать его интересы. В то же время конституционные нормы координируют чрезмерное правовое регулирование организации и деятельности органов местного самоуправления, фактически исключают вмешательство в эту сферу исполнительных органов государства.

Конституционное законодательство определяет, что местное самоуправление самостоятельно. Это означает, что оно независимо и функционирует под свою ответственность, но в рамках установленных правил как конституционным, так и федеративным законодательством. Поэтому оно никакими качествами государственного суверенитета не обладает. Так как самостоятельность местного самоуправления осуществляется в пределах полномочий, которые предоставляются ему государством: представительными органами государства, издающими соответствующие законы, и исполнительными органами, которые вправе передавать какие-то полномочия по договору. При этом согласно вновь принятому Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» от 6 октября 2003 г. государственные органы не просто вправе, а обязаны вмешиваться, если органы местного самоуправления выходят за рамки отведенного им правового поля. Исполнительные органы государства, на которых лежит обязанность проведения законов в жизнь, обязаны реагировать на случаи неисполнения законов. Судебные органы не только защищают местное самоуправление (например, местное самоуправление Удмуртской Республики), но и применяют в отношении его санкции в случае нарушения законодательства. Государственные органы осуществляют прямой контроль, в том числе и с точки зрения целесообразности принимаемых местным самоуправлением решений, когда речь идет об осуществлении переданных им государственными органами полномочий (см.: п. 6 ст. 19 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В-пятых, самостоятельность местного самоуправления конституционно обеспечивается тем, что его органы не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление самостоятельно и как бы «отделено» от государства. Правильно отмечает В. В. Лазарев, что если, например, при Президенте РФ создан Совет по местному самоуправлению, то его нельзя считать входящим в местное самоуправление⁸¹, так как на местах система органов государственной власти субъектов Федерации создается самими субъектами России, которые образуют органы, осуществляющие в субъектах Федерации государственную власть⁸². Поэтому в ст. 12 Конституции РФ обращено требование не включать органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Прецедент имеется. Так, Конституционный суд РФ своим решением от 24 января 1997 г. по делу о проверке Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов

государственной власти в Удмуртской Республике» признал положение гл. IV «Заключительные и переходные положения» указанного Закона Удмуртской Республики «не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее ст. 12, в той мере, в какой органы самоуправления района, города, юридически включались в систему органов государственной власти, так как данные положения предусматривали: создание объединенных Советов депутатов на переходный период (п. 2, абзац 1); превращение глав администраций муниципальных образований в государственных должностных лиц, а также их назначение и освобождение от должности органами государственной власти Удмуртской Республики (п. 2, абзац 2)». Поэтому следует учитывать, несмотря на принятие Федерального закона от 12 декабря 2004 г. о назначении глав субъектов Российской Федерации Президентом РФ, что положение ст. 12 Конституции РФ исходит из другой позиции. Поэтому представляется правильной та доктринальная позиция, согласно которой субъекты местного самоуправления являются корпорациями публичного права, обладающими властными полномочиями по отношению к гражданам, учреждениям, предприятиям, организациям и должностным лицам. Они, согласно федерального законодательства, входят в систему государственно-властных отношений, поскольку связаны с государственной властью функционально.

Основу ст. 3, 8, 9, 12 Конституции РФ развивает гл. 8 «Местное самоуправление» Конституции РФ, которая посвящена правовым полномочиям местного самоуправления. Так, ст. 130 Конституции фиксирует:

«1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». В конституциях зарубежных государств такие главы отсутствуют, а соответствующие нормы (если они имеются) находятся с нормами о местном управлении.

В юридической литературе однозначной общей оценки п. 1 ст. 130 Конституции РФ нет. Одни видят в ней определение местного самоуправления, указание на его смысл и суть, другие — его социальное назначение. Не отвергая ни того, ни другого, на наш взгляд, следует подчеркнуть, что норма п. 1 комментируемой статьи определяет правовое положение, рамки функционирования местного самоуправления. Местное самоуправление представляет собой общественное устройство, то есть систему, в которой имеются субъекты управления и управляемые объекты. Структура этих отношений: объект, субъект и их содержание. Нормативные акты и акты индивидуального характера.

Пунктом 1 ст. 130 Конституции РФ определен субъект местного самоуправления — население, которое самостоятельно решает вопросы местного значения. Под ними понимаются все вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности местного сообщества. Конституция РФ содержит нормы ст. 40, 41, 43, 131, 132, предопределяющие перечень предметов ведения местного самоуправления, содержащихся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, местное самоуправление (как институциональная, нормативная система) обеспечивает решение вопросов местного значения. Нормативная база, организация власти, управленческая деятельность органов местного самоуправления,

местная практика — все это служит самостоятельному решению проблем, связанных с достойным жизненным обеспечением. Именно населению принадлежит право самостоятельно решать вопросы, затрагивающие интересы сообщества в целом.

В соответствии со ст. 22—33 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» граждане обладают следующими правами: избирать и быть избранными в органы местного самоуправления; участвовать в референдуме; обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; знакомиться с документами и материалами органов местного самоуправления, непосредственно затрагивающими права и свободы человека, гражданина; участвовать в определении структуры органов местного самоуправления; выражать мнение по поводу устройства границ территории местного самоуправления; осуществлять процедуру отзыва депутата, должностного лица. Как видим, все перечисленные и другие права обеспечиваются системой местного самоуправления, при этом находят свое закрепление в уставах муниципальных образований. Так, в п. 1 ст. 23 Устава г. Ижевска от 16 июня 2005 г. № 333 зафиксировано: «Наряду с предусмотренным настоящим Уставом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления на территории муниципального образования «город Ижевск» граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Конституции Удмуртской Республики, законам Удмуртской Республики, настоящему Уставу». Соответственно ст. 71 предусматривает правовую ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования «город Ижевск»,

очевидно, за принятые ими решения, нарушающие права и свободы граждан города, в соответствии с федеральными законами.

В п. 1 ст. 57 отмечено, что «экономическую основу муниципального образования «город Ижевск» составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства бюджета города, а также имущественные права муниципального образования «город Ижевск». К сожалению, приходится отмечать, что законодатель не определил собственника — население, проживающего на данной территории. Закон УР от 13 июля 2005 г. № 42 «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» также не предусмотрел возможность населения реализовать право распоряжаться собственностью непосредственно. Поэтому, как правило, это право собственника на муниципальное имущество осуществляют уполномоченные на то органы местного самоуправления. В состав последнего согласно п. 1 ст. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» входят имущество, средства местного бюджета, а также имущественные права муниципальных образований.

Конституция не определяет источники формирования муниципальной собственности. Но так как последняя признается и защищается наравне с другими формами собственности, а равенство форм собственности возведено законодателем в конституционный принцип (ст. 8 Конституции РФ), то было бы неправомерно формировать уровень и состав муниципальной собственности за счет (в ущерб) другой.

В п. 2 ст. 130 Конституции РФ законодатель определил возможности осуществления местного самоуправления. Указаны три пути: 1) через прямое народное волеизъявление; 2) через выборные органы; 3) через другие (невыборные) органы. Организационные

формы сформулированы бланкетно, поэтому в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации могут быть названы (и называются) формы, не зафиксированные в Конституции РФ. Основной формой законодатель определил референдум, то есть всеобщее голосование народа по вопросам местного значения. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. закрепил ряд правил (ст. 22), определяющих проведение местного референдума. Поэтому те из них, которые сформулированы на уровне основ, должны получить конкретизацию в законодательстве субъектов Российской Федерации, в том числе и Удмуртской Республики, однако Закон Удмуртской Республики «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» это не предусмотрел. Данный институт предусмотрен в Уставах муниципальных образований, в частности ст. 12 Устава муниципального образования «город Ижевск».

Второй формой прямого волеизъявления определены выборы (ст. 23). Конституция РФ закрепляет право граждан (п. 2 ст. 130) избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. Конкретизирует указанный принцип Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, распространяющийся и на выборы органов местного самоуправления. В нем указана норма об общих принципах местного самоуправления. Особо следует указать Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г.⁸³, которым введено в действие «Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц

местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Прямое народное волеизъявление, в частности референдум, как видим, законодателем названы первыми. Это определяет юридическую силу соответствующих актов в контексте остальных форм местного самоуправления. Значительное место отведено законодателем выборным органам местного самоуправления⁸⁴. Их наличие в системе местного самоуправления обязательно потому, что в п. 1 ст. 130 Конституции РФ употреблен союз «и», а не «или» (т. е. императивная, а не диспозитивная норма), когда речь идет о выборных и других органах. Конкретизирует эту основу, то есть существование выборных органов, и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В базовом Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отражены разные системы организации самоуправления, как и сама структура этих органов. Однако представительным органам принадлежит определяющая роль (п. 10 ст. 35). В исключительной компетенции представительных органов муниципального образования находятся: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом и т. д. Законодатель в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 4 п. 2 ст. 36) учел принцип разделения властей, указанный в ст. 10

Конституции РФ, в которой констатируется, что глава администрации «не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации».

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ»:

«1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий».

Рассматривая п. 1 указанной статьи, следует отметить, что она содержит по существу две нормы. Одна из них определяет территориальные пределы местного самоуправления, а другая устанавливает право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. При этом последняя норма является уполномочивающей и фактически исключает подключение к решению вопроса о структуре управленческих органов каких-либо органов государственной власти (представительных или исполнительных). Первая же норма сформулирована бланкетно и рассчитана на прямое участие законодательных органов. Поэтому все, что касается установления в этой части общих принципов осуществления местного самоуправления, согласно п. «н» ст. 72 Конституции РФ, относится к совместному ведению РФ и ее субъектов, а то, что относится к установлению конкретных правил, особенно учету исторических и иных местных традиций,— к ведению субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 1) местное самоуправление признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Территории муниципальных образований — сельское, городское поселения, муниципальный район, городской округ, межселенная территория и других муниципальных образований — должны устанавливаться в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Необходимо учитывать, что в рамках конституционных норм базовый Закон к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относит:

- 1) установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или управления муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований;
- 2) регулирование законами особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.

На основе общих принципов, содержащихся в Конституции РФ (также в законах субъектов РФ), на основе конкретных законодательных установлений в уставах муниципальных образований должно указываться: 1) границы и состав территории муниципального образования; 2) структура и порядок формирования органов местного самоуправления; 3) вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных народов с учетом исторических и иных местных традиций. В определении территориальных пределов местного самоуправления важно учесть установку Европейской

Хартии местного самоуправления на такое управление со стороны местных сообществ, которое было бы «одновременно эффективным и приближенным к каждому гражданину»⁸⁵. Из этого исходил и Конституционный суд РФ, который в постановлении по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» сформулировал ряд принципиальных положений. Именно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. учел уровень, на котором должны создаваться различные муниципальные образования (с тем, чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти).

Район, входящий в состав республики, согласно ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» может включать различные муниципальные образования, каждое из которых согласно п. 1 ст. 131 Конституции РФ имеет право быть муниципальным образованием и наделяться всеми правами, предусмотренными ее ст. 130—132. При таких обстоятельствах обязательное наделение района правами муниципального образования означало бы, что городские и сельские поселения, входящие в состав района, такое право вопреки п. 1 ст. 131 Конституции РФ утрачивают и становятся лишь подразделениями данного муниципального образования, что не приближало бы органы местного самоуправления к населению, а напротив, отделяло бы его от него⁸⁶. Вот почему Конституционный

суд признал не соответствующим Конституции РФ (ст. 130, 131) такое установление территорий муниципальных образований иных поселений (город в районе, район в городе и т. д.), не имеющих статуса административно-территориальных единиц. В этом суть поправки законодателя в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. В комментируемом законе (ст. 27) получило закрепление выражение «территориальное общественное самоуправление». Под ним понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения (территория проживания граждан, не являющихся муниципальными образованиями, подъездов жилых домов, многоквартирных жилых домов, группы жилых домов, жилых микрорайонах и иных территориях проживания граждан) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. В соответствии с уставом муниципального образования указанные органы могут являться юридическими лицами.

Так как органы местного самоуправления выведены за рамки системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), то они функционируют в качестве «общественного», и ни одно из конституционных положений гл. 8 Конституции РФ не дает повода разделять местное самоуправление по территориальным или экономическим признакам. Это влияет на фактическое, но не на юридическое положение данных образований.

Конституционно не только установление, но также изменение границ муниципального образования, осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. С соответствующей инициативой могут выступить органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы самоуправления, население.

При этом изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий. В связи с этим законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в том числе Удмуртской Республики) при разработке закона о местном самоуправлении должны установить гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. В п. 2 ст. 131 Конституции РФ законодатель отмечает именно изменение границ территорий (связанных с преобразованием, разъединением существующих муниципальных образований в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 2). Поэтому это исключает представительными органами государственной власти оценку уровня (статуса) местного самоуправления в его соотношении с объемом (статусом) функционирования органов государственной власти. Так как эта глава посвящена местному самоуправлению, то комментируемая часть статьи адресована органам местного самоуправления, которые, с учетом мнения населения, могут договориться об изменении существующих между муниципальными образованиями границ с последующим внесением поправок в уставы.

Учет мнения населения осуществляется методом конкретно-социологических исследований. Он включает в себя различные способы изучения конституционно-правовых норм и регулируемых ими общественных отношений: опрос; анкетирование; анализ документов и фактических данных; обобщение заявлений, предложений и жалоб трудящихся, решения сходов граждан и т. д. Статья 5 Европейской Хартии местного самоуправления констатирует: «При любом изменении местных территориальных пределов должны предварительно проводиться консультации с

соответствующими местными сообществами, по возможности путем референдума, где это допускается законом»⁸⁷.

В статье 132 Конституции РФ зафиксировано:

«1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных средств подконтрольна государству».

Как видим, в указанной статье, четвертый раз в отношении системы местного самоуправления употребляется слово «самостоятельно» (см. ст. 12, 130, 131), однако в п. 1 ст. 132 Конституции РФ применительно к органам местного самоуправления и в отношении определенного вида их деятельности — управляют. Чтобы уйти от ложного понятия самостоятельности местного самоуправления, их независимости, в том числе и по отношению к населению, проживающему на данной территории, и к остальным формам народного волеизъявления, представляется, что ключевое слово «управляют» употреблено законодателем в п. 1 ст. 132 в его узком смысле. В аспекте «оперативного управления муниципальной собственностью»⁸⁸. Следовательно, норма п. 1 ст. 132 Конституции РФ является конкретизацией прав собственника, установленных в п. 1 ст. 130 Конституции РФ.

Руководствуясь п. 1 ст. 130 Конституции РФ можно констатировать, что население ни при каких условиях не отстраняется от решения местных дел, в том числе и от

осуществления своих прав собственника. На основании п. 2 ст. 130 Конституции РФ оно осуществляет контроль за решением любого вопроса, имеет правовые возможности решать всякий вопрос непосредственно. Однако было бы целесообразным снять ряд вопросов (в уставах муниципальных образований) из тех, которые можно было решать посредством референдума⁸⁹. Например, утверждение местного бюджета должно быть исключительным полномочием представительного органа местного самоуправления. Следовательно, он должен решать его самостоятельно. Решение многих оперативных вопросов, особенно связанных с охраной общественного порядка, может составлять предмет деятельности лишь органов муниципальной милиции. Поэтому норму комментируемой статьи следует понимать так, что каждый орган в пределах своей компетенции решает соответствующие вопросы местного значения самостоятельно. Ни один государственный орган не правомочен отменять принятые в соответствии с законом акты органов местного самоуправления, никто не визирует их решение, не требуется ни предварительной, ни последующей санкции на те или иные действия. Органы местного самоуправления осуществляют функции публичной власти под свою ответственность. Вместе с тем это не означает, что органы местного самоуправления не проводят необходимых консультаций и совершенно свободны от решений государственных органов. Пункт 1 ст. 132 Конституции РФ определяет лишь направление деятельности органов местного самоуправления, но не ее виды; устанавливает предметы ведения, но не функции этих органов. Например, жилищное строительство, здравоохранение, образование указаны в ст. 40, 41, 43 Конституции РФ. В п. 1 ст. 132 Конституции РФ, как мы видим, на первое место поставлено управление муниципальной собственностью. Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» полномочия собственника осуществляют представительные органы (именно они, в частности, устанавливают порядок управления и распределения собственности), другие органы местного самоуправления в рамках их компетенции (администрация непосредственно управляет и распоряжается большинством объектов собственности), а также по специальному поручению — юридические лица и граждане (ст. 125 ГК). Перечень действий, которые органы местного самоуправления вправе совершать с имуществом, установлен в ст. 19 указанного Федерального закона. Он также содержится в законах субъектов Федерации, в частности Удмуртской Республики, и в уставах муниципальных образований.

Самостоятельность органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью вытекает также из ст. 8 Конституции РФ — из факта равноправного признания и защиты всех форм собственности и, соответственно, равенства собственников в осуществлении и защите своих прав.

Формирование, утверждение и исчисление местного бюджета осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с Законом «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 г.⁹⁰, Законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г.⁹¹, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. Так же регулируются эти вопросы и в Законе Удмуртской Республики «О бюджетном процессе в Удмуртской Республике» от 30 июня 2004 г. № 33-РЗ, и в

уставах муниципальных образований. Так, в Уставе г. Ижевска в главе 7 «Экономическая основа местного самоуправления» определены экономическая основа муниципального образования «город Ижевск» (ст. 57), муниципальное имущество муниципального образования «город Ижевск» (ст. 58), бюджет города (местный бюджет) (ст. 59), доходы бюджета города (ст. 60), средства самообложения граждан (ст. 61), расходы бюджета города (ст. 62), составление проекта бюджета города (ст. 63), рассмотрение проекта решения Городской думы о бюджете города (ст. 64), утверждение бюджета города (ст. 65), исполнение бюджета города (ст. 66), отчетность об исполнении бюджета города (ст. 67), целевые бюджетные фонды (ст. 68) и т. д.

Установление местных налогов и сборов осуществляется в соответствии с законодательством (см., например, ст. 55, 56, 58, 59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») самостоятельно представительными органами местного самоуправления. Население непосредственно (см.: ст. 56 указанного Федерального закона) может предусмотреть разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. При этом законодатель учел, что некоторые сборы и налоги вводятся только законом, а органам местного самоуправления предоставлено право определять их конкретные виды и ставки. Данная постановка вопроса в новом базовом Федеральном законе определилась тем, что проблема установления налогов и сборов была ранее рассмотрена в Конституционном суде Российской Федерации по делу о проверке ряда нормативных актов Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежа и Воронежской области, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное место жительства в названные регионы. Постановление

Конституционного суда РФ от 4 апреля 1996 г.⁹² установило важные для толкования ст. 132 Конституции РФ положения: налоги, установленные не на основе закона, не могут считаться «законно установленными». Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»⁹³ с изменениями и дополнениями, внесенными законами Российской Федерации от 16 июля и 22 декабря 1992 г.⁹⁴, подлежит применению в части, не противоречащей Конституции РФ. Глубоко прав В. В. Лазарев, отмечая, что принцип равенства прав и свобод граждан требует учета фактической способности к уплате налога, исходя из правовых принципов справедливости и соразмерности. Равенство должно достигаться посредством справедливого перераспределения доходов и дифференциации налогов и сборов. Подушная система налогообложения при чрезвычайно высоком налоге означает взывание существенно большей доли из имущества неимущих или малоимущих граждан и меньшей доли — из имущества наиболее состоятельных граждан. Налогообложение, парализующее реализацию гражданами их конституционных прав, должно быть признано несоразмерным. Основные права граждан Российской Федерации гарантируются Конституцией без каких-либо условий фискального характера, и соответственно реализация конституционного права на выбор места жительства не может ставиться в зависимость от уплаты или неуплаты каких-либо налогов и сборов⁹⁵.

Пункт 1 ст. 132 Конституции РФ является бланкетным, поскольку устанавливает возможность решения органами местного самоуправления «иных вопросов местного значения». Их перечень содержится в ст. 14—17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом необходимо обратить внимание, во-первых, на то, что

законодатель в комментируемом Федеральном законе отразил принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления (ст. 18). Во-вторых, наделил органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (так как в прежнем Федеральном законе № 154 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. некоторые из вопросов были сформулированы так, что решать их можно было только совместно с государственными органами). В-третьих, «иные вопросы местного значения» могут устанавливаться законами субъектов, входящих в состав России.

Пункт 2 ст. 132 Конституции РФ адресован государственным органам. Именно они вправе наделить органы местного самоуправления государственными полномочиями. Сделать это могут только представительные (законодательные) органы государства путем принятия нормативно-правового акта — закона. Рассматривая понятие «наделяться», следует иметь в виду, что речь идет о срочном или бессрочном делегировании полномочий, но не о полной передаче их органам местного самоуправления. Иначе они приобретали бы местное значение. Вместе с тем делегирование полномочий не означает (и конкретно это предусматривает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.), что они утрачивают государственное значение, государственный характер, так как передаются не функции государства, а полномочия по их использованию, и то только некоторые.

В Конституции РФ не регулируется вопрос о передаче полномочий, но исполнительные органы государства могут сделать это по договору с администрацией местного самоуправления. Так, в ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» наблюдается переkreщивание интересов — государственных и местных, когда местные вопросы приобретают государственное значение. По ранее действующему Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. органам местного самоуправления для их решения не хватало полномочий.

Органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством участвуют в решении таких вопросов, как гражданская оборона, ведение воинского учета, ведение статистического учета, запись актов гражданского состояния и т. д. Они наделены некоторыми властными полномочиями в охране общественного порядка (административно-правовая деятельность), в сфере контроля за организациями разных форм собственности и др. По буквальному смыслу п. 2 ст. 132 государственными полномочиями наделяются именно органы местного самоуправления, а не система в целом. Этот принцип развивается законодателем и в ст. 19, 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

Наделение комментируемым Федеральным законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями влечет за собой ряд последствий. Во-первых, обязательна передача необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Эта обязанность лежит на государственных органах. Во-вторых, государство приобретает полномочия по контролю за реализацией переданных полномочий, что дает возможность санкционировать соответствующие действия органов местного самоуправления, дачу им указаний, ведения контроля и учета, оценку принимаемых решений с точки зрения

целесообразности, материальной и финансовой обеспеченности, возможность приостановления и даже отмены принятых решений. Необходимо учитывать, что органы местного самоуправления реализуют переданные им полномочия под свою ответственность. Но при определенных условиях эта ответственность может быть солидарной, то есть разделяться с государственными органами, отдавшими незаконное или необоснованное распоряжение.

В ст. 133 Конституции РФ констатируется:

«Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Как видим, комментируемая статья устанавливает правовые гарантии местного самоуправления. Специальные гарантии предусматриваются в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. и законах субъектов Российской Федерации, в том числе и Удмуртской Республики. Рассматриваемая статья гарантирует систему местного самоуправления в целом, которая в данном случае и является объектом правовой охраны. Поэтому все, что предусмотрено уставами муниципальных образований, если их положения соответствуют законодательству, защищено государством. Использовать гарантии, предусмотренные ст. 133 Конституции РФ, вправе только органы, представляющие местное самоуправление. Отдельные граждане вправе защищать лишь свои права, связанные с участием в местном самоуправлении. Основанием для использования гарантий на правовую охрану местного самоуправления является нарушение его прав, соответственно

правового положения конкретного муниципального объединения. Поводами обращения в государственные органы за защитой являются: а) издание правового акта, нарушающего конституционные права местного самоуправления; б) издание незаконного акта правительственным органом или должностным лицом государства, которым затрагиваются права конкретного муниципального образования; в) совершение юридическими и физическими лицами неправомерных действий, посягающих на правовой статус или правовое положение местного сообщества граждан. В зависимости от вида (характера) посягательства избираются органы, в которые необходимо обратиться за защитой: представительные и исполнительные органы государства, суд, правоохранительные органы. Особо следует отметить, что законодатель в комментируемой статье определил самую высшую форму защиты — судебную. Именно через суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Органы местного самоуправления могут обращаться в Конституционный суд РФ через Президента РФ, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, через субъект Федерации, суды и через жалобы граждан. В компетенцию Конституционного суда входит и проверка конституционности нормативных актов, затрагивающих права местного населения. Например, дело по проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

Ответственность со ссылкой на Федеральные законы РФ в Конституции РФ предусмотрены всего в двух статьях — п. 4 ст. 3 и п. 3 ст. 41. К комментируемой статье Конституции РФ не имеет отношения та норма, в которой предусматривается судебная защита от незаконных актов и действий должностных лиц местного самоуправления (см., например, ст. 70, 72, 74 Федерального закона

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.). Проблема ответственности местного самоуправления в Конституции РФ вообще не конкретизируется.

Материально-правовой гарантией местного самоуправления является компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Во-первых, сюда можно отнести дополнительные расходы с решениями государственных органов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Во-вторых, расходы, связанные с возмещением вреда, причиненного незаконными решениями и действиями государственных органов и должностных лиц. В-третьих, расходы, которые вынуждено нести местное самоуправление в связи с законными решениями государственных органов и должностных лиц, принятыми по государственной линии⁹⁶.

Контрольные вопросы и задания

для самостоятельной работы:

1. Охарактеризуйте ст. 12 Конституции Российской Федерации, дайте правовую оценку.
2. Понятие местного самоуправления по Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Роль и значение местного самоуправления в формировании гражданского общества.
4. Формы осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, их характеристика.

5. Правовые основы установления и изменения муниципальных образований, изменение их границ и наименований.
6. Дайте правовую характеристику ст.ст. 14-16 Федерального закона № 131.
7. Формирование местного бюджета органами местного самоуправления.
8. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.
9. Гарантии местного самоуправления.

4. Местное самоуправление в Удмуртской Республике

Органы местного самоуправления в Удмуртской Республике имеют конституционную основу, основные положения которых закреплены в Конституции УР (глава 9 «Местное самоуправление»). С претворением в жизнь Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вопрос о проведении реформ местного самоуправления в Удмуртской Республике приобрел особую актуальность. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принципиально новым явился подход к территориальной организации местного самоуправления. Определена необходимость создания различных видов муниципальных образований. Прежде всего это определено тем, что Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определял лишь возможность функционирования в границах одного муниципального образования иных муниципальных структур. Если прежде предметы ведения муниципальных образований различных уровней должны были разграничиваться законами субъектов РФ, то теперь их исчерпывающие перечни закреплены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 14—16). Признана неприемлимой формула Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о том, что муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные законами субъектов РФ к вопросам местного значения. Как видим, участие субъектов РФ в определении этих вопросов фактически исключено. Их перечень не может быть изменен иначе, как путем

внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Восполняя правовой пробел, комментируемый нормативный акт определил порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, обязательный как для федеральных, так и для региональных органов государственной власти (ст. 19).

Во исполнение требований Федерального закона от 6 октября 2003 г. в Удмуртской Республике законодателем также учтена правовая позиция Конституционного суда Российской Федерации по вопросу установления уровня местного самоуправления. Она заключается в следующем:

1) в границах территориальных единиц — городов районного значения, других городских и сельских поселений районов (в частях города, его районах, жилых комплексах), городов республиканского значения — осуществляется местное самоуправление, не входящее в систему органов государственной власти;

2) субъект Федерации вправе придать статус муниципального образования району или городу республиканского значения (постановление от 24 января 1997 г. по Удмуртской Республике);

3) исключение города из числа территориальных образований, на которых осуществляется государственная власть на местах, и наделение их статусом муниципальных образований создает дополнительные возможности для самоуправляющегося населения (определение от 4 февраля 1999 г. по Республике Хакасия);

4) полномочия субъекта РФ самостоятельно определять территории, на которых осуществляется местное самоуправление (постановление от 24 января 1997 г., 15 января 1998 г. по Республике Коми, Федеральный закон «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Вместе с тем социально-экономическое, финансовое состояние, климатическое положение представляли определенную сложность в выполнении поставленных задач. Существующие в республике органы местного самоуправления в некоторых поселениях выявили следующие проблемы: недостаточность законодательной базы, вопросы собственности, делегирование отдельных государственных полномочий, формирование бюджета, увеличение местных налогов и сборов и т. п. В связи с этим в Удмуртской Республике были намечены основные этапы реформ. Так, в 2001 г. разработан и принят Закон «О порядке наделения органов местного самоуправления в Удмуртской Республике отдельными государственными полномочиями Удмуртской Республики» от 3 мая 2001 г. В 2003 г. разработаны и приняты законы, регулирующие порядок формирования органов местного самоуправления: «О выборах глав муниципальных образований Удмуртской Республики» от 5 декабря 2003 г.; «О местном референдуме и местном консультативном референдуме в Удмуртской Республике» от 11 ноября 2003 г.; «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Удмуртской Республике» от 11 ноября 2003 г. и др.

В 2004 г. Государственный Совет Удмуртской Республики обсудил вопросы по установлению границ и правового положения (статуса) муниципального образования; наименование представительного органа городского самоуправления, местной администрации и главы муниципального образования; предложения по структуре и порядку формирования органов местного самоуправления; разграничение предметов ведения и полномочий

представительного и исполнительного органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В 2005 г. рассмотрены проекты Законов Удмуртской Республики: «О внесении изменений и дополнений в Закон Удмуртской Республики «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Удмуртской Республике»; «О внесении изменений и дополнений в Закон Удмуртской Республики «О выборах глав муниципальных образований в Удмуртской Республике». В связи с образованием различных форм муниципальных образований Государственным Советом Удмуртской Республики был принят Закон УР «О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях Удмуртской Республики» от 11 марта 2005 г. Закон установил численность представительных органов первого созыва и срок их полномочий, срок полномочий глав муниципальных образований, определил дату выборов в представительные органы и глав муниципальных образований, а также предусмотрел особенности назначения и проведения выборов.

Немаловажную роль в развитии федерального законодательства играет Закон УР «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» от 13 июля 2005 г. В нем отражено правовое регулирование вопросов местного самоуправления в рамках полномочий органов государственной власти. Введено единообразие в наименовании органов местного самоуправления муниципальных образований по их формам. Установлено, что в городских и сельских поселениях представительный орган местного самоуправления — Совет депутатов муниципального образования (с указанием наименования муниципального образования); глава муниципального образования — Глава муниципального образования (с указанием наименования муниципального образования); местная

администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) — Администрация муниципального образования (с указанием наименования муниципального образования). Аналогично определены наименования органов местного самоуправления в муниципальных районах. В городских округах представительный орган местного самоуправления — Городская Дума (с указанием муниципального образования) и т. п.

Кроме того, Закон «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» закрепил дополнительные требования к кандидатам на пост главы исполнительно-распорядительного органа в части осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Кандидат на должность должен иметь высшее образование и стаж муниципальной службы. Рассмотрены условия контракта, необходимые для включения в Уставы муниципальных образований, при его заключении с главой Администрации, в части вопросов осуществления отдельных государственных полномочий.

Таким образом, комментируемые нормативно-правовые акты, в основе, установили правовое положение (статус) органов местного самоуправления, их взаимоотношение с органами государственной власти Удмуртской Республики, определили осуществление ими отдельных государственных полномочий. При этом, в пределах установленных полномочий, органы местного самоуправления и органы государственной власти Удмуртской Республики во взаимоотношениях друг с другом имеют право оказывать друг другу консультативную и методическую помощь, давать друг другу разъяснения и объяснения, запрашивать необходимую информацию и обжаловать неправомерные действия в судебном порядке, вносить предложения по совершенствованию деятельности в сфере отношений. В свою очередь они обязаны предоставлять друг другу

необходимую информацию, принимать правовые акты в пределах своей компетенции и исполнять свои субъективные права и юридические обязанности.

Во исполнение требований федерального законодательства и законов Удмуртской Республики определено формирование нормативно-правовых актов на муниципальном уровне. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на органы местного самоуправления, на местах, были возложены следующие обязанности: 1) до 1 июля 2005 г. привести в соответствие уставы муниципальных образований и другие нормативно-правовые акты органов местного самоуправления; до 1 января 2006 г. обеспечить возмездную передачу в федеральную собственность и собственность субъекта РФ имущество, находящееся в муниципальной собственности, предназначенное для осуществления полномочий федеральных органов и органов государственной власти субъекта РФ.

В ходе разработки уставов муниципальных образований было достигнуто единообразие в их наименовании. Например, Устав муниципального образования «город Воткинск», Устав муниципального образования «город Глазов», Устав муниципального образования «город Ижевск», Устав муниципального образования «город Сарапул» и т. д. Прежде всего уставы определили правовое положение (статус) муниципального образования городских округов, Ижевска, Сарапула, Воткинска, Глазова, Можги. Их территории и границы в отличие от ранее действовавших уставов были установлены специальным законодательством Удмуртской Республики, кроме Устава г. Ижевска, в котором даны описания границ. В уставах муниципальных образований закреплены вопросы местного значения. Основные из них, на основании ст. 2, ст. 3

Конституции РФ, определили организацию жизнедеятельности граждан путем создания им условий для удовлетворения жизнеобеспечивающих потребностей, формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, основания и процедуры отзыва депутата. Детально регламентирована процедура организации и порядка проведения голосования. Впервые муниципальные акты регламентируют участие в публичных слушаниях граждан, проживающих на данной территории, направленных на обсуждение муниципальных правовых актов, программ и планов развития городских округов, вопросы их преобразования и т. п.

Органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность посредством принятия муниципальных правовых актов, обязательных для исполнения гражданами, предприятиями, учреждениями, расположенными на подведомственной территории, в связи с этим муниципальные нормы уделяют значительное внимание регулированию этих общественных отношений. Уставы устанавливают систему и виды муниципальных актов, порядок их принятия и опубликования. Решение представительного органа местного самоуправления подписывается в течение двух дней главой муниципального образования и подлежит опубликованию в средствах массовой информации, на местах, в срок 10 дней. Муниципальные акты, содержащие обязательные правила, вступают в силу с момента их официального опубликования, за исключением нормативных актов представительных органов самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Уставы муниципальных образований определили порядок формирования, полномочия, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления и их структуру. Структуру органов местного самоуправления городских округов составляют: 1)

представительный орган муниципального образования — городская Дума муниципального образования; 2) глава муниципального образования — Глава муниципального образования; 3) исполнительно-распорядительный орган муниципального образования — Администрация муниципального образования. Глава муниципального образования избирается из числа депутатов на срок полномочий выборного органа.

Как и прежде, основной организационно-правовой формой, в которой представительный орган осуществляет свою деятельность, являются сессии. Порядок подготовки заседаний и их проведение остались прежними. В уставах лишь законодатель указал сроки, когда проводится их первое заседание. Для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов на сессии, а также для оказания содействия в подготовке правовых актов и решений Президиума представительного органа, осуществления контроля за их исполнением из числа депутатов формируются постоянные комиссии. Порядок их деятельности не претерпел существенных изменений в сравнении с ранее действовавшими уставами.

Следующим направлением реформирования местного самоуправления явилось формирование местных бюджетов и муниципального имущества органов местного самоуправления. Органы государственной власти Удмуртской Республики до 1 января 2006 г. осуществили безвозмездную передачу в муниципальную собственность имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения. Разграничение объектов собственности между районами и сельскими поселениями согласно определенным полномочиям — следующий этап реализации реформы местного самоуправления в Удмуртской Республике, и такая работа в большинстве районов Удмуртии в настоящее время уже ведется.

На основе вышеизложенного необходимо отметить, что во исполнение федерального законодательства полным ходом идет реформирование местного самоуправления в Удмуртской Республике. Нормативно-правовые акты Удмуртской Республики определили пределы правового регулирования, внесли существенные коррективы, связанные с изменением территориальной организации местного самоуправления, а также качественному формированию и организации деятельности органов местного самоуправления.

В заключении, исходя из практики формирования местного самоуправления в Удмуртской Республике, можно сделать определенные выводы и дать рекомендации по его дальнейшему развитию.

Во-первых, целесообразно обратить особое внимание на кадровую подготовку управленцев, экономистов, юристов и иных специалистов, непосредственно работающих в органах местного самоуправления. В настоящее время от них требуется не только высокий профессионализм, но и умение принимать решения по управлению местными делами в соответствии с законодательством и научной основе.

Во-вторых, необходимо совершенствование самого законодательства о местном самоуправлении в части разграничений полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти.

В-третьих, существует необходимость создания в муниципальных образованиях своей материально-финансовой основы для реализации полномочий органов местного самоуправления.

В-четвертых, необходимо оградить местное самоуправление от излишней политизированности, которая только мешает развитию муниципальных реформ, так как совершенно не важно, какую

политическую ориентацию имеет, например, глава местной администрации. Важно, чтобы решение им местных дел отражало интересы жителей данной административно-территориальной единицы и не шло вразрез с общегосударственными.

В-пятых, необходимо усилить роль правоохранительных органов: прокуратуры, милиции, а также судов в обеспечении защиты прав местного населения, законности и правопорядка.

Таким образом, умелая координация деятельности государственных органов и местного самоуправления в Удмуртской Республике, централизация и децентрализация в сочетании с государственной поддержкой муниципального строительства и совершенная правовая основа позволят сформировать местное самоуправление как подлинно демократический и самостоятельный институт.

Контрольные вопросы и задания

для самостоятельной работы:

1. Правовая характеристика реформирования местного самоуправления в Удмуртской Республике.
2. Формирование органов местного самоуправления в Удмуртской Республике.
3. Правовой статус и компетенция органов местного самоуправления по законодательству Удмуртской Республики.
4. Законы Удмуртской Республики о местном самоуправлении, их правовая характеристика.
5. Правовая характеристика уставов муниципальных образований Удмуртской Республики.
6. Правовые проблемы формирования муниципальных образований в Удмуртской Республике.

5. Муниципальная служба

Современное состояние экономики, социально-культурной и бытовой инфраструктуры всех видов поселений таково, что без подключения к их управлению органов местных сообществ выйти из кризиса будет невозможно. Местный менеджмент должен быть соединен прежде всего в деятельности населения муниципального образования и в его представительном органе, но здесь появляется проблема, которая решается по-разному в зарубежных странах. Органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов (ст. 12 Конституции РФ), а муниципальные служащие включены в общую систему государственных служащих субъектов Федерации. За рубежом в связи с этим ставится вопрос о происхождении полномочий муниципальных органов. Так, во Франции эти полномочия исходят от центральной власти Пятой Республики, в Великобритании — от парламента, в США — от центральной власти штатов, в ФРГ — от правительства земель. А в России?

Вне всяких сомнений, Конституция Российской Федерации решила эту проблему наиболее удачно, исходя из закрепления местного самоуправления как формы народовластия (п. 2 ст. 3). Поэтому все полномочия органов муниципального образования производны от власти населения соответствующей территории. Законодатель (федеральный и субъектов федерации) лишь подтверждает их в нормативных актах и определяет их пределы. Это положение нашло свое закрепление в федеральной Конституции и федеральном законодательстве. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определение правовой регламентации муниципальной службы, включающей требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, отдает уставу муниципального образования в соответствии с законодательством. Примечательно, что все условия труда и другие вопросы муниципальной

службы решаются в соответствии с законодательством о государственной службе (п. 3 ст. 21 Закона).

В настоящее время юридические вопросы организации муниципальной службы еще не решены в позитивном плане. Нет юридических актов о структурных подразделениях управленческих органов (об отделах, управлениях, секторах и приравненных к ним отраслевых и функциональных органах). Хотя «наработка» этого материала идет и на местах, и в государственных структурах. Сейчас необходимо местное нормотворчество по данному вопросу, т. к. его применение и обобщение этой практики ускорит создание стабильных эффективных юридических документов, обеспечивающих нормальное функционирование местного хозяйства как единого экономического, социально-культурного и бытового комплекса.

Муниципальная служба как понятие используется для определения характера и рода деятельности людей, отражая факт управления муниципальными правами.

Муниципальная служба органически связана с органами местного самоуправления, их назначением в жизни местных сообществ. В деятельности муниципальных служащих находят свое реальное воплощение задачи и функции местного самоуправления, поскольку в должности содержится часть полномочий соответствующего органа местного самоуправления, она неотрывна от его структуры и в то же время имеет целью организацию кадрового состава органа местного самоуправления — муниципальных служащих. **Должность** предполагает решение целого комплекса вопросов: установление вакансий, правила и способы их замещения, порядок аттестации, перевода с одной должности на другую и т. д. Следовательно, **муниципальная служба**, если ее рассматривать с точки зрения места, которое она занимает в системе местного самоуправления, берет начало там, где вводится должность.

Итак, можно обозначить следующие содержательные моменты муниципальной службы:

а) муниципальная служба призвана содействовать реализации полномочий органов местного самоуправления;

б) эта организационная форма деятельности направлена на формирование штатов органов местного самоуправления и правовое регулирование работы муниципальных служащих;

в) содержанием деятельности муниципальных служащих является практическая реализация задач и полномочий местного самоуправления.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (п. 1 ст. 2) так определяет **муниципальную службу**: это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Правовая регламентация муниципальной службы осуществляется названным Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и о муниципальной службе (там, где они приняты) и уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов.

Необходимо иметь в виду, что все работники муниципальных органов замещают те или иные должности. **Муниципальные должности** подразделяются на выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления); и иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора. Следует помнить, что **муниципальная служба** — это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Поэтому депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо муниципальным служащим не является. Это определено в ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (п. 2 ст. 1). Не являются муниципальными служащими также лица, не

замещающие муниципальные должности и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления (п. 2 ст. 10).

Муниципальные должности устанавливаются правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. Муниципальным служащим присваиваются квалификационные разряды по результатам квалификационного экзамена или аттестации, чтобы определить, соответствует ли уровень подготовки муниципальных служащих требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям.

Работа на муниципальных должностях влечет определенные ограничения, предусмотренные законодательством (см.: ст. 13 Федерального закона ФЗ-25 от 02.03.2007 г.).

На основе сказанного можно охарактеризовать правовой статус муниципального служащего.

Муниципальный служащий трудится в системе органов местного самоуправления, созданных для практического осуществления стоящих перед местным самоуправлением задач. Деятельность такого служащего всецело определяется потребностями местных сообществ, вследствие чего муниципальный служащий действует по их поручению.

Муниципальный служащий занимает должность, которая определяет содержание его деятельности, его правовой статус. Признак должности присущ и некоторым другим категориям граждан, например, государственным служащим в органах государства. Однако муниципальная должность характерна лишь для муниципального служащего. К признакам, характеризующим муниципального служащего, следует отнести также оплату труда из муниципального бюджета.

Главное отличие муниципального служащего от государственного коренится в ст. 12 Конституции РФ, в которой сказано, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Поэтому в отличие от государственного служащего муниципальный служащий не находится на службе у государства. Он осуществляет профессиональную деятельность по обеспечению полномочий органов местного самоуправления, которые призваны в интересах и от имени населения непосредственно решать вопросы местного значения. Находясь под пристальным контролем населения, муниципальный служащий менее бюрократичен, чем государственный.

В материальном же отношении он приравнивается к государственному служащему, хотя денежные средства на его содержание выделяются не из средств государственного бюджета, а исключительно местного. В этой связи его материальное положение складывается прежде всего из денежного содержания, которое состоит из должностного оклада, надбавок к должностному окладу за квалификационный разряд, особые условия муниципальной службы, выслугу лет, а также премий по результатам работы и других видов надбавок и выплат, предусмотренных правовыми актами органов местного самоуправления.

Помимо этого, на муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объеме распространяются права государственного служащего, устанавливаемые федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В стаж муниципальной службы муниципального служащего, дающий право на получение надбавки за выслугу лет, право на получение ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, право на назначение пенсии за выслугу лет и других доплат, включается время работы на должностях муниципальной службы, выборных муниципальных должностях и государственных должностях. Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной службы государственного служащего.

Право поступления на муниципальную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе возраста восемнадцати лет, имеющие

профессиональное образование и отвечающие требованиям замещаемой должности муниципальной службы.

Контрольные вопросы и задания

для самостоятельной работы:

1. Понятие муниципальной службы по Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации».
2. Организация муниципальной службы, правовая характеристика.
3. Задачи и функции муниципальной службы.
4. Принципы муниципальной службы.
5. Понятие муниципальной должности.
6. Виды муниципальной должности по Федеральному закону № 25 от 2 марта 2007г..
7. Правовые ограничения муниципального служащего.
8. Ответственность муниципального служащего.
9. Гарантии муниципального служащего.

6. Правовое обеспечение статуса муниципальных служащих

Современный этап государственного строительства и формирование гражданского общества в России напрямую связаны с решением стратегических вопросов организации и правового обеспечения муниципальной службы. Автор данного учебного пособия в журнале «Наука Удмуртии» (2005 год, № 1) в статье «Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации» (с. 104-136) обстоятельно проанализировал конституционно-правовые нормы, закрепляющие и регулирующие правовое положение местного самоуправления в Российской Федерации. На основе Конституции РФ концептуально раскрыл базовый Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Проблема муниципального строительства и её значение для России раскрыта автором в статье «Институт народовластия, его сущность и значение» (журнал «Наука Удмуртии», 2005 год, № 2. С. 52-69). Поэтому неслучайно сегодня на рассмотрении стоит вопрос с рассматриваемой проблемой, так как местное самоуправление непосредственно связано с муниципальной службой, правовым статусом муниципального служащего. Эта проблема сегодня весьма актуальна, злободневна и необходима для формирования гражданского общества, фундаментом которого является местное самоуправление.

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утверждённая Президентом РФ В.В. Путиным 15 августа 2001 года, предусматривает кардинальное обновление федерального законодательства не только в сфере государственной службы, но и законодательства в сфере муниципальной службы. В этой связи чрезвычайно важен вопрос, связанный с правовым обеспечением муниципальной службы. При этом имеется в виду, что муниципальная служба также является разновидностью гражданской публичной службы. Рассмотрение природы и

особенностей правового обеспечения этого вида службы предполагает выявление общего и особенного в правовом статусе муниципальных служащих.

Действующее российское законодательство вполне определенно устанавливает организационно-правовые формы, в которых осуществляется муниципальная служба, и соответствует круг лиц, которые обладают статусом муниципальных служащих. Организационно-правовой формой муниципальной службы являются органы местного самоуправления - лица со статусом муниципальных служащих. Отсюда видно, что сущностным признаком правового положения муниципальных служащих является форма публичной власти, обеспечивающая властные полномочия соответствующего органа публичной власти.

Согласно ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти, значит, и муниципальная служба не входит в единую систему государственной службы Российской Федерации. Именно здесь заключена суть одного из важнейших доктринальных положений, определяющих конституционные основы местного самоуправления (статьи 130-133) и принципы его правового обеспечения в современной России, которые сформулированы с учётом Европейской хартии местного самоуправления⁹⁷. По этой причине законодательство о муниципальной службе становится отдельным от законодательства государственной гражданской службы. Вместе с тем, муниципальная служба в части правового регулирования базируется на общих принципах и основаниях, исходя из которых она получает нормативное закрепление. Главным образом это связано с тем, что предмет и характер труда служащих обоих видов (и государственных, и муниципальных), объект и методы воздействия в процессе служебной деятельности, основы субъективных прав и юридических обязанностей, необходимость регламентации процедур прохождения службы, важность

соблюдения правоограничений и компенсирующих социально-правовых гарантий и льгот во многом совпадают.

Особенности статуса муниципальных служащих заключаются в осуществляемых ими полномочиях, которые обеспечивают решение вопросов местного значения. Вместе с тем, муниципальные служащие могут наделяться и некоторыми государственными полномочиями, которые исходят из содержания пункта 2 статьи 132 Конституции РФ, а также базируются на правовой основе взаимоотношений местного самоуправления с государственной властью, закрепленной Федеральным законом № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года и другими федеральными законами⁹⁸. Осуществление муниципальными служащими отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с федеральным законом либо законом субъекта Российской Федерации, является важным фактором взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, подчеркивающим общность юридической природы публично-правовой составляющей в структуре правового статуса муниципальных служащих. В настоящее время основы правового положения муниципального служащего установлены Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ (ФЗ «О МС в РФ»), в котором им посвящена глава 3 (статьи 10-15).

Как и всякий правовой статус, статус муниципальных служащих обеспечен и структурирован элементарным составом юридических норм. В соответствии с указанным федеральным законом, статус муниципальных служащих образуют следующие группы правовых норм: права и обязанности муниципального служащего (ст. 11-12), ограничения (ст. 13), поощрения (ст. 26), ответственность (ст. 27), гарантии (ст. 23), пенсионное обеспечение (ст. 24).

Публично-правовая природа рассматриваемого вида социально-полезной деятельности проявляется в том, что муниципальная служба

призвана обеспечить функционирование аппарата органов местного самоуправления, а также реализацию юридически властных полномочий муниципальных должностных лиц. Перечень нормативных элементов, определяющих правовой статус муниципальных служащих, объясняется сущностью возложенных на них функций, которые связаны с определенным видом управления – муниципальным. Кроме того, правовой статус муниципальных служащих определяется принципами, на которых основан данный вид службы. Статья 4 ФЗ-25 «О МС РФ» не оставляет никаких сомнений в том, что они исходят из верховенства Конституции РФ, приоритета прав и свобод человека и гражданина, признания общественно-политической важности и почетности профессиональной деятельности муниципальных служащих, стабильности их кадрового корпуса, а также профессионализма и компетентности, ответственности. При этом необходимо уяснить, что общим правовым статусом обладают все муниципальные служащие, так как положения Конституции РФ и соответствующие федеральные законы распространяют свое действие на всех служащих без различия их субординационного положения и видовой специфики служебной деятельности.

Правовой статус муниципальных служащих определяется на основе законодательства в связи с замещением муниципальной должности. Именно муниципальная должность в органе публичной власти является базовой характеристикой правового положения муниципального служащего, так как она устанавливает субъективные права и юридические обязанности муниципального служащего, то есть его компетенцию, это одновременно порождает различные ограничения, а также потребность в соразмерных гарантиях, обеспечении и ответственности. Вместе с тем элементы правового статуса, их обеспечение и ограничения устанавливаются законодателем не персонально для каждого служащего, а для должности, которую он занимает. Поэтому эти группы правовых норм имеют подчиненный характер от задач и функций органов муниципальной власти.

В научно-правовой литературе о государственной гражданской службе обосновываются различные точки зрения на структуру правового статуса. Так, в «классификации обязанностей и прав государственных служащих органов военизированных и некоторых иных отраслей» выделяются и должностные права и обязанности⁹⁹. Более детальное деление различает общий, особенный (определяемый служебно-видовыми особенностями)¹⁰⁰, специальный (определяемый специализацией соответствующей должности) и индивидуальный (определяемый правоустановлениями конкретной должности) статус¹⁰¹. «Поэтому представляется, - отмечает В.А. Козбаненко, - что для статуса муниципальных служащих подобная структуризация не характерна. То, что в статусе государственного служащего понимается как особенное и специальное, в статусе муниципального служащего объединяется отчасти общими нормами, а отчасти индивидуальными. Видовая специфика, присущая государственной службе, чем и определяется особенный статус государственных служащих, отсутствует в системе муниципальной службы, а значит, и нет достаточных оснований для выделения особенного статуса муниципальных служащих. Нормы, характеризующие специальный статус государственных служащих, для муниципальных служащих сосредоточены преимущественно на индивидуальном уровне»¹⁰².

Таким образом, нормы, составляющие основу правового статуса муниципальных служащих, дифференцируются на общие и особенные. Общими считаются те из них, которые свойственны всем муниципальным служащим, независимо от категорий и групп занимаемых ими должностей. Полный же объём прав и обязанностей, отмечает В.А. Козбаненко, и с этим вполне можно согласиться, индивидуален по каждой должности в зависимости от функций и задач соответствующих органов власти, где учреждена та или иная должность государственной и муниципальной службы, а также обусловлен определённой компетенцией и полномочиями, присущими данному органу¹⁰³. Для реализации специальных полномочий

муниципальным служащим законодателем могут предоставляться особые права и обязанности, которые, как правило, конкретизируются в правовых и индивидуальных положениях, инструкциях, регламентах. Именно на этом уровне отражаются статусные особенности муниципальных служащих. По своей сути правовой статус муниципального служащего – это установленная нормами права совокупность прав и обязанностей, правовых гарантий и ограничений, должного и возможного поведения лиц, исполняющих должностные обязанности в области муниципальных служебных отношений. С изменением характера этих отношений меняется и правовой статус муниципального служащего (например, повышение, понижение в должности, временное исполнение обязанностей и тому подобное).

Из перечня общих прав, предоставленных муниципальным служащим федеральным законодательством, их правовой статус определяют лишь те, которые дают им возможность полноценно осуществлять должностные обязанности. К таким общим служебным правам, например, по положению «Об условиях и порядке организации муниципальной службы в г. Ижевске» (приложение № 3 к Уставу г. Ижевска) относятся: право на ознакомление с документами, устанавливающими права и обязанности муниципального служащего по занимаемой должности, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также право на организационно-технические условия, необходимые для исполнения должностных обязанностей; право на принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями; право на внесение предложений по совершенствованию муниципальной службы; право на запрос и получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей; право на посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций, независимо от их организационно-правовых форм, расположенных на территории г. Ижевска (ч. 1 п. 8). Все остальные права, указанные в данном пункте, относятся к

личным, субъективным правам гражданина, замещающего должность муниципальной службы, а потому их следует исключить из структуры нормативных положений, определяющих общий правовой статус и должностные полномочия муниципальных служащих. Поэтому следует согласиться с высказанным в юридической литературе мнением о том, что личные права служащих «призваны косвенно обеспечивать эффективную деятельность служащего, заинтересовывая его в получении премий, в продвижении по служебной лестнице, получении различных льгот и тому подобном»¹⁰⁴.

Российская практика последних лет, как и международный опыт, со всей очевидностью убеждает в недостаточности одного лишь нормативного закрепления субъективных прав служащего, особенно таких, как право на участие в конкурсе на замещение вакантной должности, право на продвижение по службе, право на служебные заслуги, на защиту профессиональных и социально-экономических интересов, на честь и достоинство и так далее. Так как без должного обеспечения возможности их практического осуществления это пагубно влияет на устойчивость правового положения муниципального служащего, что естественно, в свою очередь, ослабляет не только сам правовой статус, но и влечёт негативные последствия в его служебной дееспособности. Таким образом, преодолеть законодательные упущения можно только путём разработки и внедрения процессуально-правовых механизмов реализации материальных установлений прав служащего.

Права, которыми наделяются муниципальные служащие, становятся реальностью лишь тогда, когда они сопряжены с обязанностями. Установление баланса в соотношении между правами и обязанностями является важнейшей теоретической проблемой юриспруденции, имеющей существенное прикладное значение для отраслей права и законодательства. Единство и равенство прав и обязанностей обусловлено тезисом о взаимной ответственности управомоченного субъекта права, который совершает

определенные действия и должен в то же время нести за них правовую ответственность. Между тем, федеральное законодательство не содержит перечня прав и обязанностей муниципальных служащих, предоставляя региональному и муниципальному законодателю самостоятельно определить их каталог (ст. 42 ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Нормативный анализ регионального законодательства определенно приводит к выводу о совпадении основных обязанностей, возлагаемых как на государственных, так и муниципальных служащих, а равно и устанавливаемых для них правоограничений, включаемых в общий правовой статус. В ряде субъектов Российской Федерации, в том числе и Удмуртской Республике (Положение об условиях и порядке организации муниципальной службы ..., ч. 1 п. 7), в Уставы вменяют муниципальным служащим дополнительные обязанности – беречь муниципальную собственность.

Правовые ограничения, которые накладываются на муниципальных служащих, могут быть непосредственно связаны с осуществлением ими службы (по статье 11 ФЗ «Об основах МС в РФ»), но могут также возникнуть при определенных обстоятельствах и по региональному законодательству о муниципальной службе. Их правовая природа заключается в том, что они являются правовыми категориями – правами, являющимися одним из элементов правового статуса гражданина, которых он лишается, пока состоит на муниципальной службе. Вследствие этого предоставляемые муниципальным служащим социально-правовые гарантии и соответствующее обеспечение имеют компенсационный характер. Наряду с этим ограничения, налагаемые на муниципальных служащих, преследуют цель обеспечить их должный моральный облик и свободу действий в пределах должностных полномочий¹⁰⁵. Таким образом, сам характер муниципальной службы влечёт необходимость установления правовых ограничений, в том числе и в сфере трудовых отношений, складывающихся в

процессе прохождения службы, с учетом условий и специфики труда муниципальных служащих.

Федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, в том числе Удмуртской Республики¹⁰⁶, и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления¹⁰⁷, муниципальным служащим предоставляются специальные гарантии и материальное обеспечение в соответствии с п. 1 ст. 15 ФЗ «Об основах МС В РФ». Предусмотрены гарантии и при ликвидации, сокращении штата или реорганизации органа местного самоуправления и ряд других материально обеспечительных гарантий и дополнительных социальных льгот. Гарантии и материальное обеспечение муниципальных служащих следует рассматривать как обязательный атрибут создания необходимых условий для исполнения ими своих должностных обязанностей. Подобная идея была высказана ещё в период Российской империи известным учёным-юристом Н.М. Коркуновым, который считал, что материальное обеспечение дается чиновникам не за выполняемые ими управленческие услуги, а затем, чтобы они могли их выполнять: это не столько плата, сколько условия их деятельности¹⁰⁸. Таким образом, нормативное закрепление материального обеспечения образует один из элементов правового статуса муниципальных служащих.

Особенности статуса муниципальных служащих по сравнению с другими служащими и различными категориями работников, чья деятельность регулируется нормами трудового законодательства, заключается в ответственности за соблюдение должностных обязанностей и служебную дисциплину. Юридическая ответственность, к которой могут привлекаться муниципальные служащие в зависимости от совершенных ими правонарушений, также является неотъемлемым элементом их правового статуса. При этом необходимо отметить, что юридическая ответственность может вызывать изменение правового статуса правонарушителя, а также повлечь изменения в его правах и обязанностях. Институт ответственности,

рассматриваемый через призму правового обеспечения статуса муниципальных служащих, имеет двойное предназначение. Так, с одной стороны, он является юридической гарантией охраны реализуемых ими служебных прав, с другой – важнейшим государственно-правовым средством, позволяющим обеспечивать исполнение ими служебных обязанностей. В более широком социальном и политико-правовом аспектах юридическая ответственность есть форма охранительной функции права по защите публичных и частных интересов человека и гражданина, интересов государства и общества, способствующая укреплению конституционного порядка принадлежащей народу власти (статьи 2, 3 Конституции РФ).

Специфика юридической ответственности муниципальных служащих проявляется в том, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей (например, должностной проступок) к ним применяются дисциплинарные взыскания, специально предусмотренные законодательством о муниципальной службе (ст. 14 ФЗ «Об основах МС РФ») и законами соответствующих субъектов Российской Федерации. Так, например, п. 2 ст. 42 Закона УР «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» установлено, что должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед государством за полноту осуществления полномочий, переданных местному самоуправлению органами государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и Удмуртской Республики, по предметам ведения Удмуртской Республики в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами. Подобные положения содержатся и в законах о муниципальной службе, принятых другими субъектами Российской Федерации. С точки зрения практики, при закреплении правового статуса муниципальных служащих необходимо учитывать фундаментальный управленческий постулат, который гласит: соотношение функций, полномочий и ответственности должно находиться в эквивалентном

состоянии. Таким образом, актуальность этапа правового обеспечения реформирования муниципальных служб как раз и заключается в потребности приведения объема и содержания всей совокупности статусоформирующих элементов муниципальных служащих в полное соответствие с требованиями совершенствования муниципального управления в целях эффективного функционирования Российского государства и развития гражданского общества. Достижение этих целей требует взаимодействия всех слагаемых структуры правового статуса муниципальных служащих, охватывающей основные виды их правового положения.

Анализ Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» позволяет сделать заключение о ряде особенностей, которые влияют на правовое положение муниципальных служащих, принципиально отличаясь от особенностей правового положения иных категорий работников. К таковым относятся: наличие гражданства Российской Федерации (п. 1 ст. 7); исполнение полномочий по замещению должностей муниципальной службы, учрежденной в органах местного самоуправления (п. 1 ст. 7); соответствие муниципальных служащих квалификационным требованиям (п. 1 ст. 9); предельный возраст нахождения на муниципальной службе (п. 1 ст. 20); наличие профессионального образования (п. 1 ст. 9); квалификационный экзамен (п. 1 ст. 9); специальные режимы правовых ограничений (ст. 11, ст. 12), дисциплинарной ответственности (ст. 14); внепартийность и внерелигиозность при осуществлении муниципальной службы (п. 9 ст. 5, ч. 11 п. 1 ст. 11); размеры денежного содержания муниципальных служащих определяются федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления (ст. 16); наличие квалификационных разрядов у муниципальных служащих и их соответствие (ст. 9); регламентация отпуска (ст. 17); пенсионное обеспечение не только самих муниципальных служащих, но при определенных обстоятельствах и членов их семей (ст. 18); приравнивание стажа муниципальной службы к

государственной службе (п. 2 ст. 19); дополнительные основания прекращения муниципальной службы (п. 1 ст. 20); необходимость соблюдения государственной и иных охраняемых законом тайн (п. 1 ст. 20.1).

Социально-правовой статус муниципального служащего предполагает следующие признаки. Во-первых, непосредственную причастность по роду своей работы к подготовке, принятию и проведению в жизнь решений в сфере исполнительно - распорядительной деятельности органов местного самоуправления, причем в ряде случаев их действия могут повлечь за собой заметные экономические и иные социальные последствия для граждан, проживающих на территории местного самоуправления. Во-вторых, наличие у муниципальных служащих правомочий и возможности выступать в пределах своей компетенции от имени муниципального органа в интересах муниципального образования. В-третьих, принадлежность к особой профессионально-статусной группе, хотя и состоящей из представителей разных профессий, но объединенных фактом службы в муниципальных органах. А.В. Оболонский справедливо отмечает, что наличие у принадлежащих к данной группе лиц определенных властных полномочий предполагает тем самым более значительные, нежели у подавляющего числа их сограждан, возможности оказать влияние на развитие дел в обществе и, следовательно, требует повышенной ответственности за их состояние¹⁰⁹.

Рассматривая данную проблему, необходимо отметить, что вопросы правового положения муниципальных служащих: права, обязанности, правоограничения, гарантии и другие - предмет административного и отчасти трудового законодательства. ФЗ «Об основах МС в РФ» (п. 3 ст. 4) конкретно предусматривает, что на муниципальных служащих распространяется законодательство о труде, и поступают они на муниципальную службу на основании трудовых договоров. Такое регулирование уравнивает муниципальных служащих с работниками организаций, учреждений, предприятий и работниками частной сферы в оформлении не только трудовых отношений, но и режима рабочего времени

и отдыха, отпусков, оплаты труда, оснований увольнения и порядка разрешения трудовых споров. Между тем, именно в части установленных прав, обязанностей, правовых ограничений, социально-правовых гарантий, дисциплинарной ответственности муниципальные служащие значительно отличаются от остальных категорий трудящихся.

При этом стоит отметить, что, хотя федеральное законодательство о муниципальной службе оговаривает применение законодательства о труде с предусмотренными особенностями, оно в то же время не устанавливает своего приоритета перед ним. Действующий принцип субсидиарного регулирования муниципальной службы трудовым законодательством, безусловно, не во всем соответствует публично - правовой природе этого института, не учитывает статуса субъекта права – муниципального органа и муниципального служащего. Для муниципальной службы характерно преобладание императивного режима правового регулирования: разрешено только то, что прямо указано в нормативно - правовом акте. Весьма актуально предложение В.А. Козбаненко, который предлагает в рамках проводимых реформ в части правового обеспечения муниципальной службы необходимость реализации позитивного потенциала публично - правового регулирования складывающихся в этой сфере отношений на основе их детальной регламентации нормами и институтами, главным образом, административного права. И далее отмечает, что можно предложить вместо трудового контракта, который, в соответствии с Трудовым кодексом РФ, заключают работодатели с наемными работниками организаций различных форм собственности, с муниципальными служащими заключать служебный контракт. Его специфика должна выразить всю совокупность подлежащих регулированию на индивидуальном уровне отношений, складывающихся у гражданина при поступлении и дальнейших условиях прохождения и прекращения муниципальной службы с учетом их особенностей¹¹⁰.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что эффективность работы аппарата муниципальных образований в Российской

Федерации, то есть в ее субъектах, зависит, прежде всего, от того, в каком состоянии правового обеспечения находится статус муниципальных служащих. Установленная законодательством система статусоформирующих элементов, упорядочивающая разрозненные юридические формы и средства в единый правообеспечивающий процесс, является надежной гарантией прочной и сбалансированной связи личного интереса муниципальных служащих с успехом проводимых реформ, это залог оптимизации правового механизма организации и деятельности муниципальной службы. Реализовать правовое регулирование статуса муниципальных служащих целесообразно через внесение соответствующих изменений в законодательство о муниципальной службе. Именно такой подход к пониманию правового регулирования муниципальной службы в контексте правового обеспечения статуса муниципальных служащих представляется наиболее предпочтительным в претворении на практике провозглашенных Президентом РФ программных мероприятий по реформированию системы муниципальной службы Российской Федерации.

Контрольные вопросы и задания

для самостоятельной работы:

1. Организационно-правовые формы муниципальной службы, их характеристика.
2. В чем выражаются особенности статуса муниципальных служащих?
3. Элементы правового статуса муниципального служащего, их правовая характеристика.
4. Основы, определяющие правовой статус муниципальных служащих.
5. Нормы, составляющие основу правового статуса муниципальных служащих.
6. Права, предоставленные муниципальным служащим по Федеральному законодательству и законодательству субъекта РФ (на примере Удмуртской Республики).

7. Правовые ограничения муниципального служащего по Федеральному законодательству.
8. Гарантии муниципального служащего, их правовая характеристика.
9. Особенности, влияющие на правовое положение муниципальных служащих.
10. Признаки социально-правового статуса муниципальных служащих.

7. Основные понятия муниципальной службы и общие принципы ее организации

Структуру органов местного самоуправления, согласно ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», составляют:

- 1) представительный орган муниципального образования;
- 2) глава муниципального образования;
- 3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- 4) контрольный орган муниципального образования;
- 5) иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Но в структуре местного самоуправления присутствует и такой институт, как муниципальная служба. О том, каким образом законодательство его определяет, свидетельствует ряд правовых норм. Так, п. 1 ст. 2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» дает понятие муниципальной службы. Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Пункт 2 ст. 1 указанного закона определяет, что статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления настоящим Федеральным законом не устанавливается. Таким образом, рассматриваемые правовые нормы представляют собой основу для понимания, кто такой «муниципальный служащий», а именно: лицо, осуществляющее службу на должностях в органах местного самоуправления. Пунктом 1 статьей 16 рассматриваемого Федерального закона установлено: «Муниципальным служащим является

гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, владеющий государственным языком Российской Федерации и соответствующим квалификационным требованиям, установленным в соответствии с настоящим Федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в статье 13 настоящего Федерального закона в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой». При этом в п. 2 ст. 1 отмечено, что лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими. Также устанавливается, что «правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации. Таким образом, правовое регулирование муниципальной службы осуществляется нормами:

- уставов муниципальных образований;
- законов субъектов Российской Федерации;
- Федерального закона.

Общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации устанавливаются также Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25 (ст. 4). Структура этого закона не позволяет определить понятие «муниципальная служба» вне связи с понятием «муниципальная должность».

Согласно данному закону (ст. 6), под муниципальной должностью понимается:

«П. 1. Должность муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом

муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

П. 2. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

П. 3. При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации».

Как уже отмечалось выше, муниципальную службу закон (п. 1 ст. 2) определяет как профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

В 2000 г. Президент РФ учредил новый институт — институт полномочных представителей в федеральных округах. Активная их деятельность так или иначе повлияла на законодательство субъектов Российской Федерации о муниципальной службе. За 2000—2001 годы законы субъектов РФ стали приводиться в соответствие с федеральным законом. Дабы исключить даже малейшие упреки в несоответствии, новые редакции законов субъектов РФ стали фактически повторять Федеральный закон. При этом, изменили в своих законах только те нормы, которые противоречили Конституции РФ и федеральным законам. Приведем ряд формулировок из законов нескольких субъектов РФ, определяющих понятие «муниципальная служба».

Муниципальная служба в районах Москвы — профессиональная деятельность граждан Российской Федерации на постоянной основе по

обеспечению полномочий прав, осуществляемая на муниципальной должности, не являющейся выборной (ст. 1 Закона Москвы от 21 октября 1998 г. «О муниципальной службе в районах города Москвы»).

В Санкт-Петербурге — профессиональная деятельность на постоянной основе по обеспечению полномочий органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, а также профессиональная деятельность на постоянной основе должностных лиц местного самоуправления (ст. 24 Закона Санкт-Петербурга от 23 июня 1997 г. «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге»).

В Вологодской области — профессиональная деятельность лиц, занимающих штатные должности и обеспечивающих реализацию полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (Закон Вологодской области от 29 октября 1997 г. «О муниципальной службе в Вологодской области»).

В Калининградской области — профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставами муниципальных образований, финансируемых из средств местного бюджета и наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения (Закон Калининградской области от 7 марта 1996 г. «Об основах муниципальной службы в Калининградской области»).

В Нижегородской области — профессиональная деятельность на постоянной основе на муниципальных должностях, не являющихся выборными, по обеспечению полномочий органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (Закон Нижегородской области от 21 сентября 1998 г. «О муниципальной службе и муниципальных должностях в Нижегородской области»).

В Новгородской области — профессиональная деятельность на постоянной основе по обеспечению исполнения полномочий выборных и иных органов местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставами муниципальных образований В Новгородской области и

наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения (Закон Новгородской области от 16 октября 1997 г. «О муниципальной службе в Новгородской области»).

В Самарской области — профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной, в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставами муниципальных образования, финансируемых из средств бюджета соответствующего муниципального образования и обладающих полномочиями по решению вопросов местного значения (Закон Самарской области от 16 июля 1998 г. «О муниципальной службе в Самарской области»).

В Тамбовской области — профессиональная деятельность на постоянной основе в представительном или исполнительном органе местного самоуправления по исполнению их полномочий (Закон Тамбовской области от 29 марта 1996 г. «О муниципальной службе в Тамбовской области»).

В Хабаровском крае — профессиональная деятельность по обеспечению полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществляемая лицами, замещающими муниципальные должности (Кодекс Хабаровского края о государственной муниципальной службе от 30 июля 1997 г).

В Ханты-Мансийском автономном округе — профессиональная деятельность на постоянной основе на муниципальных должностях по обеспечению исполнения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления автономного округа (Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 8 мая 1998 г. «О муниципальной службе в Ханты-Мансийском автономном округе»)¹¹¹.

К сожалению законодатель Удмуртской Республики в Законе Удмуртской Республики от 13 июля 2005 г. № 42-РЗ «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» вообще не упоминает понятие «муниципальная служба». Лишь в Уставе муниципального образования

«город Ижевск» (Устава города Ижевска) № 133 от 16 июня 2005 г., ст. 47 определяется, что муниципальная служба в городском округе, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется в соответствии с Федеральным законом, законами Удмуртской Республики, настоящим Уставом и принимаемым Городской думой в соответствии с ними Положением о муниципальной службе в городском округе.

Исходя из вышеизложенного, охарактеризуем особенности муниципальной службы.

1. Муниципальная служба — *профессиональная деятельность*. Гражданину, претендующему на должность муниципального служащего необходимо иметь уровень профессионального образования, соответствующий квалификационным требованиям к определенной муниципальной должности. Для этого у него должны быть документы, подтверждающие его квалификацию, - дипломы об образовании, о профессиональной переподготовке, удостоверения или свидетельства о повышении квалификации.

Уровень квалификации муниципального служащего должен быть необходимым и достаточным для осуществления им профессиональной деятельности — решения профессиональных задач, соответствующих его должностным обязанностям.

2. Муниципальная служба — деятельность на постоянной основе. Это означает, что отношения между органом местного самоуправления и служащим регулируются трудовым договором. Формулировкой «постоянная основа» законодатели подчеркивают, что это не деятельность по исполнению какой-то одной обязанности с последующим прекращением отношений между органом местного самоуправления и гражданином. Например, если отдел по торговле (или иное подразделение органа местного самоуправления) для проведения проверок торговых предприятий привлекает общественность

в лице отдельных граждан (так называемых общественных ревизоров), то эти граждане, хотя и помогают реализации функций отдела по торговле, муниципальными служащими не являются. Постоянная основа, как правило, подразумевает штатную должность, а также то, что выполнение муниципальным служащим своих обязанностей осуществляется по месту его основной работы — в органе местного самоуправления.

Вместе с тем «постоянная основа» не должна пониматься только как работа «на всю жизнь», бессрочно. Согласно трудовому законодательству, трудовой договор может быть заключен:

а) на неопределенный срок (в данном случае действительно предполагается работа бессрочно);

б) на определенный срок (согласно ст. 58 Трудового кодекса РФ — не более 5 лет).

Для муниципальной службы характерно заключение трудового договора на срок полномочий лица, назначенного (или избранного) на муниципальную должность.

Понятно, что профессиональная деятельность на постоянной основе предполагает оплату. Соответственно, муниципальная служба — оплачиваемая деятельность. Денежное содержание муниципальным служащим выплачивается за счет средств местного бюджета.

3. В основе муниципальной службы — замещение муниципальной должности, не являющейся выборной. Муниципальные должности подразделяются на:

а) выборные, замещаемые в результате муниципальных выборов.

Это депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления (главы муниципальных образований);

б) должности, замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных

выборов. Это, например, председатель представительного органа местного самоуправления, избранный из числа депутатов;

в) муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Таким образом, не являются выборными только должности, указанные в п. «в». Для того чтобы обоснованно и правильно применять понятие «муниципальный служащий», введем следующее разграничение:

- муниципальный служащий — это лицо, выполняющее обязанности на муниципальной должности, не являющейся выборной;

- служащий, замещающий выборную должность, — это лицо, осуществляющее свои полномочия на выборной должности.

4. Сущность муниципальной службы — обеспечение реализации полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц. Органы местного самоуправления, согласно Федеральному закону № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 14), наделены полномочиями по решению вопросов местного значения, а также отдельными государственными полномочиями. Непосредственно полномочиями по решению вопросов местного значения наделен либо орган местного самоуправления (коллегиальный), либо вполне конкретное выборное должностное лицо местного самоуправления (например, глава администрации). В этом же законе определено, что понятие «должностное лицо» в отношении данного закона используется в значении либо выборного лица, лица, работающего по трудовому договору, выполняющего организационно-распорядительные функции в органах самоуправления и не относящегося к категории государственных служащих. Под выборным должностным лицом местного самоуправления понимается должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава и наделенное, согласно уставу муниципального образования, полномочиями на решение вопросов местного значения.

Муниципальные служащие призваны способствовать реализации полномочий по решению вопросов местного значения непосредственно самим органом местного самоуправления либо его должностным лицом.

5. Муниципальная служба — это деятельность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставами муниципальных образований, финансируемых из средств местного бюджета и наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения. Согласно нормам Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», это выборные и другие органы, наделенные соответствующими полномочиями и не входящие в систему органов государственной власти.

Муниципальная служба — это деятельность именно в указанных органах, а не в муниципальном предприятии, в учреждении или организации, созданных для осуществления хозяйственной деятельности.

Исходя из вышеизложенного, можно определить муниципальную службу как профессиональную деятельность по обеспечению реализации полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществляемую на постоянной основе на муниципальных должностях, не являющихся выборными, в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставами муниципальных образований, финансируемых из средств местного бюджета и наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения.

Правовыми основами муниципальной службы являются: Конституция Российской Федерации. В ч. 1 п. 1 ст. 121 Федерального закона № 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации» сказано, что в своей деятельности муниципальные служащие обязаны соблюдать Конституцию РФ, обеспечивать реализацию закрепленных в ней прав и свобод граждан.

Федеральные законы. Имеется в виду прежде всего Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации». Он определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, устанавливает общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

В отношении муниципальной службы закон закрепляет следующие положения:

а) граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе;

б) регулирование основ муниципальной службы относится к полномочиям органов государственной власти;

в) формирование законодательства о муниципальной службе относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) условия и порядок организации муниципальной службы должны быть указаны в уставе муниципального образования;

д) лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими;

е) время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством о государственной службе;

ж) правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» как раз и является тем законом, на который п. «ж» содержится ссылка. Он устанавливает общие принципы организации муниципальной

службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации.

3. Законодательство субъектов Российской Федерации. Законодательное регулирование вопросов муниципальной службы осуществляется субъектами Российской Федерации на основе положений Конституции РФ и соответствующих федеральных законов.

Законодательство субъектов Российской Федерации о муниципальной службе строится на основе:

- конституций республик в составе Российской Федерации;
- уставов иных субъектов Российской Федерации;
- законов субъектов Российской Федерации.

Что касается конституций республик, в том числе и Конституция Удмуртской Республики, то они в большинстве своем не регулируют вопросы организации и осуществления муниципальной службы, а только устанавливают принципы организации и осуществления на своей территории местного самоуправления. То же можно сказать и об уставах областей, краев, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Регламентировать основы организации и деятельности муниципальной службы призваны законы субъектов Российской Федерации. Почти в каждом субъекте РФ действуют законы о местном самоуправлении и, что особенно важно, законы о муниципальной службе в субъекте.

Специальные законы субъектов Российской Федерации регулируют отдельные конкретные вопросы. Например, существуют специальные законы о стаже муниципальной службы, реестре должностей муниципальных служащих, о денежном содержании муниципальных служащих, о соотношении муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы.

4. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

К ним относятся:

- решения, принимаемые непосредственно гражданами на местном референдуме, собрании (сходе);
- решения представительных органов местного самоуправления;
- решения исполнительных органов местного самоуправления;
- решения выборных должностных лиц местного самоуправления.

Важнейшим нормативным правовым актом местного самоуправления является устав муниципального образования, где в сжатой форме рассматриваются вопросы:

- правовой регламентации муниципальной службы;
- связанные с порядком замещения должностей руководителей и иных категорий служащих;
- трудового договора с муниципальным служащим;
- прекращения трудовых отношений;
- аттестации муниципальных служащих и т.д.

Подробно освещаются вопросы организации и осуществления муниципальной службы в положениях о муниципальной службе, принимаемых органами местного самоуправления, которыми регулируются вопросы:

- о сущности муниципальной службы и муниципальной должности;
- о полномочиях органов местного самоуправления в области муниципальной службы;
- об основах правового статуса муниципального служащего (порядок ведения личного дела, основные права и обязанности муниципального служащего, ограничения, связанные с муниципальной службой);
- о прохождении муниципальной службы (поступление на службу, квалификационные требования к муниципальным должностям муниципальной службы, прием на службу, должностные полномочия муниципальных служащих, квалификационные разряды, аттестация, поощрение муниципального служащего, ответственность муниципальных

служащих, основания прекращения муниципальной службы, рассмотрение споров, конфликтов в связи с муниципальной службой);

- об экономическом и социально-правовом обеспечении муниципальных служащих (гарантии для муниципальных служащих, денежное содержание муниципальных служащих и стаж муниципальной службы отпуска муниципальных служащих и их пенсионное обеспечение);

- об управлении муниципальной службой.

В нормативной правовой базе муниципальных образований значительное количество актов регулируют отдельные вопросы — стажа муниципальной службы, денежного содержания муниципальных служащих, квалификационных требований и проведения аттестации муниципальных служащих и др.

Муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется не только в соответствии с правовыми нормами федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации и местного уровня. Среди источников муниципального права есть и международные правовые акты. Это прежде всего Европейская хартия местного самоуправления, принятая в Страсбурге 15 октября 1985 г. Россия к ней присоединилась 26 апреля 1998 г. (день вступления в силу Федерального закона от 11 апреля 1998 г. «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»).

Основными задачами муниципальной службы являются:

- 1) обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;

- 2) обеспечение реализации положений Конституции РФ, федерального законодательства, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, правовых актов органов местного самоуправления и их должностных лиц на территории муниципального образования;

- 3) организация оптимального, наиболее эффективного обеспечения социально-экономических и иных условий жизни населения муниципального

образования, исходя из интересов населения, исторических и иных местных традиций;

4) формирование условий для практического осуществления функций органов местного самоуправления и профессиональное обеспечение реализации функций, компетенции и полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;

5) защита прав и интересов населения и органов местного самоуправления муниципального образования;

6) подготовка, принятие, организация исполнения и исполнение решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;

7) оказание содействия федеральным органам государственной власти, расположенным на территории муниципального образования, органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Но все же главной задачей, для решения которой и создается муниципальная служба, является обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения через выборные органы местного самоуправления и непосредственно.

Исходя из содержания ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» можно определить следующие сферы, в которых муниципальная служба обязана обеспечивать решение вопросов местного значения:

- создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- принятие и изменение устава муниципального образования;
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- комплексное социально-экономическое развитие;

- содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
- регулирование планировки и застройки территории муниципального образования;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация и содержание муниципальных архивов;
- организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;

- создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
- сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- организация и содержание муниципальной информационной службы;
- создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- создание условий для организации зрелищных мероприятий, развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Перед каждым органом местного самоуправления, его структурным подразделением, муниципальным служащим ставятся конкретные задачи. Задачи органов местного самоуправления и их структурных подразделений определяются в положениях о них. Задачи муниципального служащего формулируются в должностных инструкциях и иных организационно-распорядительных документах.

Контрольные вопросы и задания

для самостоятельной работы:

1. Охарактеризуйте структуру органов местного самоуправления.
2. На основании каких документов осуществляется правовое регулирование и регламентирование муниципальной службы?
2. На какие виды подразделяются муниципальные должности?
4. Охарактеризуйте особенности муниципальной службы.

5. Назовите основные задачи муниципальной службы.

6. Назовите сферы, в которых муниципальная служба обязана обеспечивать решение вопросов местного значения.

7. Охарактеризуйте законодательство субъектов Российской Федерации о муниципальной службе (на примере Удмуртской Республики).

8. Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, их характеристика.

8. Функции и принципы организации муниципальной службы

Функции муниципальной службы — это основные направления ее деятельности, которые формируются и определяются в соответствии с ее задачами. Более того, функции — это метод и способ решения задач, достижения целей.

Основными функциями муниципальной службы являются:

1. Планирование. В основе планирования — разработка программ, планов деятельности муниципальной службы по решению стоящих перед местным самоуправлением задач. Планирование заключается в формулировании условий, необходимых для решения того или иного вопроса; установлении последовательности создания или обеспечения этих условий; определении порядка, а также сроков выполнения конкретных действий; указании на то, какими должны быть результаты деятельности.

Деятельность административных структур муниципальной службы осуществляется в соответствии с перспективными и текущими планами. Перспективное планирование работы реализуется путем принятия плана действий определенных структурных подразделений органа местного самоуправления, группы муниципальных служащих, отвечающих за конкретные участки работы, на долгосрочную перспективу (как правило, более года). Текущее планирование представляет собой составление планов работы на месяц, квартал, год.

2. Регулирование (от лат. *regulare* - устанавливать, упорядочивать). Применительно к муниципальной службе регулирование означает упорядочение общественных отношений, возникающих в сфере местного самоуправления, налаживание связей между субъектами этих отношений, приведение системы управления делами муниципального образования в состояние, которое обеспечит эффективную работу всех элементов местного самоуправления.

3. Распорядительство. Распорядительные функции выражаются в даче конкретных указаний исполнителям работы — совершить некие действия в

определенном порядке и в определенный срок. Однако они проявляются и в непосредственных действиях муниципальных служащих. Например, в отношении финансовых средств распорядительные функции будут выражаться в принятии уполномоченным лицом решения о выделении определенных сумм на осуществление той или иной задачи. В отношении муниципального имущества распорядительные функции проявляются в принятии решений о совершении юридических действий, касающихся этого имущества (продать, передать в хозяйственное ведение, возвратить из оперативного управления и т.д.). Поскольку распорядительные функции обычно совпадают с исполнительными, их часто объединяют и формулируют как исполнительно - распорядительные.

4. Координация (от лат. *co* — совместно и *ordinatio* — упорядочение). Она представляет собой установление взаимосвязей между органами местного самоуправления и различными внешними (граждане, организации, органы местного самоуправления иных муниципальных образований, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральные органы государственной власти) и внутренними (структурные подразделения органа местного самоуправления, муниципальные служащие) субъектами. Взаимосвязи необходимы для слаженной и четкой деятельности различных субъектов правовых отношений по решению конкретных задач.

5. Контроль. Применительно к функциям государственной службы — это установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственной службы и ее структуры требуемому (определенному) стандарту и уровню; изучение и оценка результатов общего функционирования государственной службы, а также конкретных действий государственных служащих; установление соотношения намеченного и сделанного в системе государственного управления и государственной службы.

Как функция муниципальной службы контроль представляет собой проверку качества, полноты и своевременности выполнения субъектами

правовых отношений поставленных перед ними задач и целей. Он может включать в себя проверку исполнения принятых решений или обязанностей, возложенных на того или иного субъекта.

6. Учет и информационное обеспечение. В муниципальной службе учет представляет собой регулярный сбор сведений, информации о результатах деятельности органов местного самоуправления, о движении финансовых и материальных ресурсов муниципальной службы, об объектах муниципальной собственности и т.д. Основная форма учета — регистрация фактов. Под информационным обеспечением понимается сбор, обработка, накопление, хранение, поиск, анализ и представление требуемых органом местного самоуправления, должностным лицам, муниципальным служащим, населением сведений о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах.

Непосредственные, специальные функции, которые выполняют структурные подразделения органов местного самоуправления, муниципальные служащие, конкретизируются в соответствии с задачами, поставленными перед органом самоуправления или служащим.

Принципы муниципальной службы — это отправные и основные начала, идеи и требования, лежащие в основе формирования и функционирования муниципальной службы. Они являются правовыми и закрепляются в законодательстве, нормативных правовых актах, а также, что немаловажно, выводятся из общего смысла законов путем толкования отдельных правовых норм.

В юридической литературе по общей теории права, отдельным отраслям права правовые принципы принято классифицировать на общие (распространяющиеся на все правоотношения) и частные (действующие в пределах конкретных правоотношений). Принято также подразделять принципы на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. К общеправовым относятся конституционные принципы, установленные Конституцией Российской Федерации.

Целесообразно выделить конституционные и организационные принципы. Конституционные принципы обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах, а организационные отражают механизм построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах. Несомненно, общие и частные, конституционные и организационные принципы тесно связаны между собой. Зачастую они практически неразделимы или вытекают друг из друга. Принципы муниципальной службы делятся на принципы организации (формирования), с одной стороны, и функционирования, т.е. деятельности муниципальных служащих, — с другой. Проанализируем принципы, заложенные в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также закрепленные в законодательстве субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

Функционирование муниципальной службы — это деятельность муниципальных служащих, в основе которой лежат принципы функционирования муниципальной службы. Исполняя свои должностные обязанности, реализуя свои служебные права, муниципальные служащие обязаны ими руководствоваться.

К принципам функционирования муниципальной службы, или деятельности муниципальных служащих, относятся:

1. Принцип верховенства Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав. Данный принцип означает, что при исполнении муниципальным служащим своих обязанностей он прежде всего должен действовать в

соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия. В Конституции РФ (ст. 2) установлено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина означает, что обязанностями муниципальных служащих являются признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Реализация интересов муниципального образования (например, строительство новой дороги) не должна затрагивать, ущемлять или ограничивать права и свободы гражданина (его право собственности, право на жилище, право на благоприятную окружающую среду и т.д.).

3. Принцип самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий. Данный принцип можно отнести и к группе принципов деятельности, и к группе принципов организации муниципальной службы. В сфере деятельности муниципальной службы этот принцип опирается на ст. 12 Конституции РФ, где закреплено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Муниципальная служба не является частью системы государственной службы. Она независима от федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции.

Пределы компетенции местного самоуправления установлены ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где сказано, что в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Никакой орган государственной власти не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных служащих, должностных лиц

местного самоуправления и органов местного самоуправления. Даже суд не вправе решать вопросы, относящиеся к ведению муниципальных органов. Он лишь может признать недействительным решение органа местного самоуправления, его должностного лица или муниципального служащего.

4. Принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих. Профессионализм муниципального служащего предполагает знание как общей характеристики определенной сферы, в управлении которой он участвует (полученное в результате обучения в образовательном учреждении), так и особенностей этой сферы, ее специальных функций и задач.

Компетентность в отличие от профессионализма — понятие динамическое, связанное с реализацией профессиональных способностей и деловых качеств работника. Компетентность как обладание знаниями о предмете собственной служебной деятельности представляет собой постоянную внутреннюю готовность служащего к осуществлению его служебных полномочий и должна быть внутренне ему присуща.

Совокупно принцип профессионализма и компетентности предполагает в деятельности муниципального служащего:

- наличие необходимого образования;
- практическое знание своего дела;
- наличие необходимого стажа и опыта;
- знание структуры управления муниципальной службой, схем служебных взаимоотношений;
- регулярное и качественное выполнение своих функций, последовательное решение поставленных перед ним задач;
- постоянное совершенствование профессионализма (повышение квалификации, получение дополнительного образования и т.д.).

Следует отметить, что принцип профессионализма и компетентности можно отнести и к принципам организации муниципальной службы,

поскольку им руководствуются при подборе, расстановке и перемещении кадров.

5. Принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Под ответственностью в праве понимается мера воздействия на нарушителя. Ответственностью называется также мера принуждения, основанная на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающаяся в установлении для него определенных отрицательных последствий в форме ограничений психологического (личного) характера (дисциплинарная ответственность) или имущественного (административная ответственность).

Принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей ориентирован на обеспечение не только служебной дисциплины, но и своевременности выполнения служащими своих обязанностей. Данный принцип отражен не только в нормативных правовых актах органов местного самоуправления, но и в должностных инструкциях муниципальных служащих.

6. Принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих. Этот принцип можно отнести к принципам как деятельности муниципального служащего, так и организации муниципальной службы. Реализация его имеет первостепенное значение в повседневной деятельности муниципального служащего.

Правовая защищенность муниципального служащего выражается в том, что он не может быть произвольно привлечен к ответственности или уволен с муниципальной службы. Для перевода муниципального служащего на другую муниципальную должность муниципальной службы необходимо получить его согласие (кроме случаев, предусмотренных федеральным законодательством). Правовая защищенность заключается также в том, что никто не вправе заставить муниципального служащего исполнять незаконные

приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей. Органы местного самоуправления обязаны создать муниципальному служащему условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей, а также гарантировать ему ежегодный оплачиваемый отпуск. За исполнение обязанностей он должен получать денежное содержание. Успешное и добросовестное исполнение муниципальным служащим своих обязанностей, продолжительная и безупречная служба должны поощряться.

Муниципальный служащий и члены его семьи должны быть защищены от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Муниципальный служащий имеет право на обращение к вышестоящим должностным лицам органов местного самоуправления, в орган управления муниципальной службой или в суд для разрешения споров, связанных с прохождением муниципальной службы. Это могут быть споры по проведению квалификационных экзаменов, аттестации; содержанию выданных характеристик; приему на муниципальную службу, ее прохождению; реализации прав муниципального служащего; переводу на другую муниципальную должность муниципальной службы; дисциплинарной ответственности, увольнению с муниципальной службы.

Социальная защищенность муниципального служащего проявляется в том, что ему обеспечиваются определенные социальные гарантии: медицинское обслуживание его и членов его семьи, в частности после выхода его на пенсию; пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов его семьи в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей; обязательное государственное страхование на случай причинения вреда его здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей; обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее

прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата его работников муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные законодательством Российской Федерации о труде для работников при их увольнении в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращением штата.

Принципами организации муниципальной службы, т.е. формирования структур и подразделений органов местного самоуправления, подбора и расстановки кадров муниципальных служащих, являются:

1. Принцип самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это установлено Конституцией РФ, повторено в Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», а также в законах субъектов Российской Федерации.

За органами государственной власти закреплено полномочие устанавливать правовые основы муниципальной службы, за органами государственной власти субъектов Российской Федерации — формировать законодательство о муниципальной службе, а за органами местного самоуправления — самостоятельно учреждать муниципальную службу, определять ее систему и структурные образования, устанавливать требования к муниципальным служащим, т.е. формировать муниципальную службу.

С определенной долей условности принцип самостоятельности органов местного самоуправления можно рассматривать как принцип не только функционирования муниципальной службы, т.е. деятельности муниципальных служащих, но и организации муниципальной службы.

2. Принцип равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой. Первоначально принцип равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе был закреплен в п. 4 ст. 32 Конституции РФ. Со

временем он нашел свое место и в нормах Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации».

Впоследствии законодатели перенесли этот принцип и в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», где установлено (ч. 2 п. 1 ст. 4), что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

У этого принципа есть и вторая составляющая — способности и профессиональная подготовка гражданина. Соответственно, не допускается при поступлении на муниципальную службу устанавливать ограничения либо предоставлять преимущества, основываясь на указанных выше факторах (пол, раса, национальность и др.), гражданам, которые обладают способностями и имеют профессиональную подготовку, отвечающие требованиям определенной должности. Однако, по сути, некоторые из перечисленных факторов (например, знание языка или место жительства) все же оказывают влияние на доступ к муниципальной службе.

Между тем с 1 февраля 2002 г. следует принимать во внимание нормы ст. 64 Трудового кодекса РФ, которыми не допускается какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от места жительства (например, от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством. Однако в Федеральном законе № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» не повторяется пункт Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации» (ст. 21), где перечислены случаи, когда

гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе.

Ст. 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливает, что поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством о труде, с учетом особенностей, предусмотренных данным законом. При этом его нормы определяют случаи, когда гражданину может быть отказано в приеме на муниципальную службу. Так, согласно п. 5 ст. 16 определено, что в случае установления в процессе проверки, предусмотренной п. 4 настоящей статьи, обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, указанный гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу.

Анализ федерального законодательства позволяет отметить, что ограничения по приему на государственную службу перенесены также в законы субъектов Российской Федерации о муниципальной службе и далее — в соответствующие положения нормативных правовых актов муниципальных образований. При этом полный перечень случаев, при которых гражданин не может быть принят на муниципальную должность или замещать муниципальную должность муниципальной службы, таков:

- 1) признание его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 2) лишение его права занимать муниципальные должности в течение определенного срока по решению суда, вступившему в законную силу;
- 3) наличие подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;
- 4) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по муниципальной должности муниципальной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

5) наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с другим муниципальным служащим, если их служба не связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) наличие гражданства иностранного государства, за исключением случаев, когда доступ к муниципальной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;

7) отказ от предоставления сведений о доходах и имуществе, находящемся в его собственности.

Помимо этого в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации — например, в Кемеровской области — в качестве ограничения для поступления на муниципальную службу и ее прохождения введено наличие двойного гражданства: В Вологодской области при поступлении на муниципальную службу гражданина спросят, не был ли вынесен в его отношении обвинительный приговор, даже и не связанный с лишением свободы, так как, согласно ст. 25 областного закона о муниципальной службе, гражданин не может быть принят на муниципальную службу или занимать должность муниципальной службы в случае вступления в законную силу обвинительного приговора¹¹².

3. Принцип единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций. Эти требования отражены в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» и относятся прежде всего к организации муниципальной службы, поступлению на муниципальную службу, замещению муниципальных должностей и прохождению муниципальной службы. Помимо требований, предъявляемых к муниципальной службе, закон также устанавливает квалификационные требования, определяет основные обязанности и права муниципальных служащих, условия привлечения их к ответственности и порядок поощрения. В сфере законодательного регулирования рассматриваемый принцип

означает, что для всех муниципальных служащих, независимо от муниципального образования и субъекта Российской Федерации, требования, изложенные в законе, являются едиными.

В то же время в формулировке данного принципа содержится и вторая составляющая — учет исторических и иных местных традиций. Как правило, в отношении организации местного самоуправления в целом она реализуется довольно часто. Что же касается непосредственно муниципальной службы, то, как показывает анализ законодательства субъектов Российской Федерации, в том числе и Удмуртской Республики, воспользоваться «историческими и иными местными традициями» законодатели субъектов РФ и представительные органы муниципальных образований определенно не стремятся.

Принцип единства основных требований можно рассматривать и с другой точки зрения. Так, реализация его выражается в том, что ко всем гражданами, поступающим на муниципальную службу муниципальных образований одного субъекта Российской Федерации, предъявляются единые квалификационные требования относительно знаний, навыков, стажа работы.

4. Принцип внепартийности муниципальной службы.

Очень часто в юридической литературе, публикациях средств массовой информации значение слова «внепартийность» применительно к государственной и муниципальной службе трактуется как исключение для государственных служащих членства в политических партиях или работы в качестве их сторонников. Однако «внепартийность» и «непартийность» — не одно и то же.

В Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст. 14) принцип внепартийности конкретизируется следующим образом: муниципальные служащие не вправе использовать свое должностное положение в интересах политических партий (ч. 12 п. 1). Это означает, что муниципальный служащий должен принимать решения и совершать действия в пользу общественных интересов — населения

муниципального образования, а не в интересах какой-либо политической партии;

2) муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий (ч. 13 п. 1).

Любопытным является тот факт, что при принятии на муниципальную службу запрещается требовать от гражданина указания на членство в политической партии, но как тогда определить, не принимает ли он решения в интересах партии, членом которой является? В настоящее время действительно нет такого социального института, который бы контролировал деятельность служащего в этом отношении.

Перечень принципов муниципальной службы не исчерпывается нормами Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Дополняет его законодательство субъектов Российской Федерации, многие из которых перенесли в свое законодательство о муниципальной службе правовые принципы, установленные Федеральным законом «О государственной службе в Российской Федерации».

Так, в законах о муниципальной службе субъектов Российской Федерации закреплены:

- принцип обязательности для муниципального служащего правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий (Московская и Вологодская области, Краснодарский край);

- принцип гласности в осуществлении муниципальной службы (Москва, Архангельская область). В законе о муниципальной службе Челябинской области данный принцип дополняется гарантированностью гражданам Российской Федерации права на обращение к муниципальным служащим, а также на получение полной и достоверной информации о деятельности муниципальной службы в пределах, установленных законом;

- принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими должностных обязанностей, за

действия, нарушающие права и свободы человека и гражданина (Московская и Саратовская области, Санкт-Петербург). В законодательстве Краснодарского края и Тамбовской области он дополняется ответственностью муниципальных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения;

- принцип стабильности кадров муниципальной службы (Оренбургская и Новгородская области). В Псковской и Челябинской областях он обозначается как принцип преемственности и стабильности кадров муниципальных служащих в органах местного самоуправления.

Помимо принципов, повторяющих нормы Федерального закона «О государственной службе в Российской Федерации», законодательство субъектов Российской Федерации содержит и другие принципы муниципальной службы:

- . принцип запрета на участие в забастовках Калининградская и Томская области);

- принцип демократизма (Ханты-Мансийский автономный округ);

- принцип подконтрольности и подотчетности населению муниципального образования (Санкт-Петербург, Вологодская и Новгородская области). В законодательстве Краснодарского края этот принцип обозначен как принцип ответственности перед населением муниципального образования и государством;

- принцип несменяемости муниципальной службы (Красноярский край);

- принцип недопустимости подчиненности муниципальных служащих одного муниципального образования органам местного самоуправления и его должностным лицам другого муниципального образования, а также органам государственной власти и государственным должностным лицам в решении вопросов, не отнесенных к ведению органов государственной власти, если иное не предусмотрено уставом муниципального образования (Краснодарский край, Тамбовская область). В законодательстве Республики Карелия, Калининградской области этот принцип обозначен как принцип

организационной самостоятельности муниципальной службы при ее взаимодействии с государственной;

- принцип недопустимости использования муниципальной службы для извлечения личных либо групповых выгод (Ханты-Мансийский автономный округ);

- принцип соотнесенности и последовательности прохождения муниципальной службы на должностях в органах местного самоуправления и на государственных должностях в краевых и федеральных государственных органах (Краснодарский Край);

- принцип верности муниципального служащего Конституции РФ, уставу субъекта Российской Федерации и уставу муниципального образования (Калининградская и Томская области);

- принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления (Калининградская область);

- принцип принятия муниципальными служащими самостоятельных решений в соответствии с компетенцией органов местного самоуправления, установленной законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, уставами муниципальных образований (Челябинская область);

- принцип отделения религиозных объединений от органов местного самоуправления (Красноярский край). В законодательстве Республики Башкортостан он обозначен как принцип светского характера муниципальной службы¹¹³.

Законодательством некоторых субъектов Российской Федерации установленные Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» принципы дополняются отдельными положениями. Так, в принцип социальной и правовой защищенности муниципальных служащих законодатели Кемеровской области, Краснодарского и Приморского краев дополнительно ввели экономическую их защищенность.

Таким образом, практически все субъекты Российской Федерации, которые установили в своем законодательстве дополнительные принципы муниципальной службы, предусмотрели и действенные механизмы их реализации.

Контрольные вопросы и задания
для самостоятельной работы:

1. Назовите и охарактеризуйте основные функции муниципальной службы.
2. Назовите принципы функционирования муниципальной службы.
3. В чем выражается правовая и социальная защищенность муниципальных служащих?
4. Назовите принципы организации муниципальной службы.
5. Назовите причины, при которых гражданин не может быть принят на муниципальную должность или замещать муниципальную должность муниципальной службы.

9. Права и обязанности муниципальных служащих

Согласно п. 1 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», на муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующим квалификационным требованиям, установленным в соответствии с настоящим Федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в ст. 13 настоящего Федерального закона в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой. Лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими (п. 2 ст. 10).

Права муниципального служащего определяются ст. 11 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

Прежде всего права муниципальных служащих можно разделить на две группы: функциональные (должностные) и связанные с прохождением муниципальной службы.

Функциональные (должностные) права, необходимые муниципальному служащему для выполнения возложенных на него должностных обязанностей. К ним можно отнести:

1. Право на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей. Прежде всего муниципальный служащий имеет право на получение информации непосредственно в органе местного самоуправления, где занимает муниципальную должность. Помимо этого он

может обратиться с запросом к иным муниципальным органам, государственным органам, юридическим лицам независимо от организационно-правовой формы и формы собственности. Запрос на получение необходимой информации муниципальный служащий вправе адресовать и физическим лицам. Информация при этом должна предоставляться бесплатно. В нормативных правовых актах отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований это особо подчеркивается;

2. Право на посещение в установленном порядке — для реализации своих должностных полномочий — предприятий, учреждений, организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

Примечательным является тот факт, что в действующем законодательстве практически нет механизмов реализации муниципальным служащим данного права, носящего декларативный характер. Так, наделив муниципального служащего правом посещать юридические лица и получать от них необходимую информацию и материалы, законодатели не определили, как его реализовать в случае воспрепятствования доступу или не предоставления информации;

3. Право на принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;

4. Право на внесение предложений по совершенствованию муниципальной службы. Такие предложения могут адресоваться как непосредственно вышестоящим должностным лицам, так и органам местного самоуправления, органам государственной власти. В законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации определено, что муниципальные служащие могут вносить предложения по совершенствованию муниципальной службы в «любые инстанции».

Права муниципального служащего, связанные с прохождением муниципальной службы:

1. Право на ознакомление с документами, определяющими: права и обязанности служащего по замещаемой должности; критерии оценки качества его работы; условия продвижения по службе. К таким документам прежде всего должностная инструкция. Если муниципальный служащий является руководителем структурного подразделения, то его основные права и обязанности обычно перечисляются в положении о структурном подразделении. Критерии оценки качества работы служащего, условия продвижения его по службе могут предусматриваться и в иных организационно-распорядительных документах органов местного самоуправления;

2. Право на обеспечение организационно-технических условий, необходимых муниципальному служащему для осуществления своих должностных обязанностей. Для того чтобы муниципальный служащий мог качественно и своевременно исполнять свои должностные обязанности, органы местного самоуправления должны создать надлежащие условия (оснащение мебелью, связью, оргтехникой, электроприборами, канцелярскими принадлежностями), фактически оборудовать рабочее место служащего. Отдельных служащих (например, занимающих руководящие должности) необходимо обеспечить печатями, специальными средствами и оборудованием, автотранспортом и т.д.;

3. Право на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений. Негативные отзывы по службе, докладные записки и иные документы непосредственного руководителя муниципального служащего могут сыграть решающую роль в карьере последнего. Данное право предоставлено муниципальному служащему для того, чтобы он мог убедиться в верности записей, правильности формулировок, а также решений, на основании которых вносятся сведения в материалы его личного дела. Свои возражения или объяснения того или иного факта, события он вправе предъявить и

потребовать их приобщения к личному делу. Обусловлено это также защитой муниципального служащего от неправомерного привлечения к ответственности;

4. право требовать служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство. Служебное расследование представляет собой комплекс мероприятий, проводимых с целью установления и проверки фактов нарушения муниципальным служащим законодательства о муниципальной службе. Оно назначается руководителем соответствующего органа местного самоуправления и проводится в рамках этого органа. Одним из оснований для назначения служебного расследования является обращение муниципального служащего о назначении в отношении его служебного расследования. Отметим, что федеральным законодательством в случае проведения служебного расследования не предусмотрено отстранение муниципального служащего от должности, как в случае с расследованием по уголовному делу;

5. Право на продвижение по службе, увеличение размера денежного содержания. Под продвижением по службе обычно понимается перевод на должность, более высокую по сравнению с занимаемой. Законодательством отдельных субъектов Российской Федерации под продвижением по службе понимается также переход на государственную службу.

При продвижении служащего по карьерной лестнице, а также при увеличении размера его денежного довольствия учитываются: результаты его работы, уровень квалификации, стаж работы, опыт, отношение к исполнению служебных обязанностей, служебные заслуги.

Как правило, повышение в должности сопряжено с увеличением денежного довольствия. Однако если нет возможности повысить служащего в должности, хотя результаты его работы или уровень квалификации значительно возросли и соответствуют иным должностям, может быть принято решение об установлении надбавок или увеличении денежного содержания в иной форме.

Право на продвижение по муниципальной службе реализуется при условии успешного и добросовестного выполнения муниципальным служащим своих обязанностей, а также с учетом стажировки, прохождения переподготовки и повышения квалификации в соответствии с квалификационными требованиями по вакантной должности, рекомендаций аттестационной комиссии, результатов собеседования;

6. Право на повышение квалификации, переподготовку (переквалификацию) за счет средств местного бюджета. В целях увеличения эффективности муниципальной службы, качества исполнения муниципальными служащими должностных полномочий и функциональных обязанностей проводятся повышение их квалификации и переподготовка.

Повышение квалификации — это процесс обновления теоретических и практических знаний муниципальных служащих в связи с необходимостью освоения ими современных методов решения профессиональных, управленческих задач, а также постоянным повышением требований образовательных стандартов.

Профессиональная переподготовка — это обучение муниципальных служащих с целью получения ими дополнительных теоретических знаний, практических умений и навыков, необходимых для выполнения новых видов профессиональной деятельности.

Повышение квалификации и профессиональная переподготовка осуществляются в учебных заведениях, реализующих профессионально-образовательные программы в сфере муниципальной службы. Это учреждения высшего профессионального дополнительного профессионального образования, в том числе негосударственные и зарубежные.

Повышение квалификации и переподготовка муниципальных служащих осуществляются за счет средств местного бюджета при сохранении на данный период за ними среднего заработка по занимаемой (или ранее занимаемой) должности;

7. Право на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы. Вакантной муниципальной должностью муниципальной службы, по общему правилу, считается незамещенная муниципальным служащим муниципальная должность, предусмотренная в штатном расписании органа местного самоуправления. Конкурс на замещение такой должности объявляется при ее возникновении и отсутствии резерва муниципальных служащих для ее замещения. Муниципальный служащий может по своей инициативе участвовать в таком конкурсе наряду с другими претендентами. При этом не имеет значения, какую должность он занимает в момент проведения конкурса;

8. Право на выход в отставку. Законодательство субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления неоднозначно трактуют понятие «отставка муниципального служащего».

Выход в отставку по сравнению с увольнением характеризуется тем, что за муниципальным служащим, как правило, пожизненно сохраняется квалификационный разряд. При выходе в отставку в особом порядке выдаются денежное пособие, различного рода компенсации и доплаты.

9. Право на обращение к вышестоящим должностным лицам органов местного самоуправления, в орган управления муниципальной службой и или в суд для разрешения споров, связанных с прохождением муниципальной службы. Это могут быть споры по вопросам:

- приема на муниципальную службу и ее прохождения;
- проведения квалификационного экзамена;
- проведения аттестации;
- содержания выданных характеристик;
- реализации прав муниципального служащего;
- перевода на другую муниципальную должность муниципальной службы;
- дисциплинарной ответственности;

— соблюдения гарантий правовой и социальной защиты муниципального служащего;

— увольнения с муниципальной службы;

10. Право на объединение в профессиональные союзы (ассоциации). Цель такого объединения — защита своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов.

Помимо перечисленных прав муниципальному служащему могут быть предоставлены иные права в соответствии с нормативными правовыми актами муниципальных образований, не противоречащими Конституции РФ, федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации. Между тем непосредственно законами субъектов Российской Федерации приведенные выше перечни прав муниципальных служащих дополняются и конкретизируются. Например, в числе прав муниципального служащего закреплено: право на нахождение в резерве при ликвидации, реорганизации органа местного самоуправления или сокращении должности муниципальной службы; право на замещение вакантной должности муниципальной службы с учетом его квалификации.

Непосредственно в законе о муниципальной службе закреплено право не только входить в профессиональные союзы (ассоциации), но и состоять в политических партиях.

Согласно закону края о муниципальной службе, муниципальный служащий имеет право на создание необходимых социально-психологических условий для осуществления своих должностных обязанностей, в частности на вежливое отношение со стороны коллег и руководителя в соответствии с нормами служебной этики.

Федеральным законом № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст. 12) определены обязанности муниципального служащего. Анализ правовых норм позволяет выделить следующие основные обязанности муниципального служащего:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации;

- федеральные конституционные законы;
- иные нормативные правовые акты Российской Федерации;
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение
- решения, принятые населением муниципального образования на местном референдуме, собрании (сходе), конференции.

В формулировке обязанности по реализации нормативных правовых актов заложены две составляющие. Это означает, что муниципальный служащий должен, во-первых, сам в своей деятельности руководствоваться нормами перечисленных правовых актов, не нарушать их и не пренебрегать ими, а во-вторых, обеспечивать своими действиями реализацию норм правовых актов другими субъектами — предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории муниципального образования, а также его населением.

Добросовестное исполнение должностных обязанностей. Обязанности, установленные должностной инструкцией, иными организационно-распорядительными документами, должны исполняться муниципальным служащим своевременно и в полном объеме.

Осуществление своих функций в пределах предоставленных ему прав и установленных должностных обязанностей. Муниципальный служащий должен исполнять свои обязанности в пределах предоставленных ему полномочий и не злоупотреблять правами. Совершение им действий, явно выходящих за пределы его прав и полномочий, в теории права называется превышением полномочий.

Например, если служащий торгового отдела районной администрации г. Ижевска при проверке объекта мелкорозничной торговли установил наличие несертифицированной продукции, он не может конфисковать ее или изъять в иной форме. Таким правом он не наделен соответствующими

правами, хотя и обязан принять меры по обнаруженным фактам согласно должностной инструкции. Его полномочиями в данном случае будут составление акта и сообщение в специальные контрольно-надзорные органы о выявленных нарушениях либо возбуждение дела в соответствии с законом.

Обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан. Этой обязанностью определяется одна из главных задач муниципальной службы и механизм реализации основного ее принципа — приоритет прав и свобод человека и гражданина.

Исполнение приказов, распоряжений и указаний вышестоящих в порядке подчиненности руководителей в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных.

Прежде чем приступить к исполнению приказов, распоряжений и указаний вышестоящего руководителя, муниципальный служащий должен убедиться в их правомерности. Если у него есть в этом отношении сомнение, то он обязан незамедлительно в письменной форме представить свои замечания либо непосредственному руководителю, либо руководителю, издавшему распоряжение, либо вышестоящему руководителю. Получив письменное подтверждение того, что распоряжение в силе и оно должно быть исполнено, муниципальный служащий все же обязан его исполнить, за исключением случаев, когда такое исполнение является административно или уголовно наказуемым деянием.

Своевременное рассмотрение в пределах своих полномочий обращений граждан и общественных объединений, а также депутатов, организаций и государственных органов и принятие по ним решений в порядке, установленным федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. В соответствии ст. 33 Конституции Российской Федерации все граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять коллективные обращения в исполнительные органы местного самоуправления. Ст. 8 и 17 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3 «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации», а также нормами иных федеральных законов депутату предоставлено право обращаться в органы местного самоуправления по вопросам, связанным с его деятельностью.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать в установленный срок мотивированный ответ. Муниципальные служащие рассматривают обращения граждан, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, запросы депутатов либо самостоятельно (по закрепленным за ними темам), либо по поручению руководителя или иного уполномоченного лица органа местного самоуправления.

Письма, телеграммы, не содержащие сведений об авторе (фамилии, адреса и личной подписи), признаются анонимными, рассмотрению не подлежат и уничтожаются.

Муниципальные служащие обязаны внимательно разбираться в существе обращений, истребовать нужные документы (в случае необходимости), проводить проверку на месте, принимать обоснованные решения и обеспечивать своевременное и правильное их исполнение. По согласованию с гражданами им в письменной или устной форме сообщается о решениях, принятых по их обращениям. В случаях отклонения обращений обязательно указываются его мотивы, разъясняется порядок обжалования.

О результатах рассмотрения обращения и о принятом решении муниципальный служащий обязан сообщить гражданину в течение 10 дней с момента принятия решения.

Поддержание уровня квалификации, достаточного для исполнения своих должностных обязанностей. Эта обязанность является не только предметом постоянной заботы руководителей органов местного самоуправления, но и одной из важнейших забот муниципального служащего. Ему обычно предоставляется возможность повысить свою квалификацию (если в связи с выполнением новых обязанностей или их

усложнением недостаточно имеющейся), пройти курс переподготовки (получить новую квалификацию).

Поддерживать необходимый уровень квалификации муниципальных служащих может посредством участия в проблемных семинарах, систематического самообразования с использованием консультаций и рекомендаций образовательных учреждений, изучения научно-практических материалов и публикаций по решаемым вопросам.

Соблюдение установленных в органе местного самоуправления правил внутреннего трудового распорядка, положений о структурных его подразделениях, а также должностных инструкций, порядка работы со служебной информацией и документами, норм служебной этики.

«Правила внутреннего трудового распорядка» — это правовой акт органа местного самоуправления, имеющий целью обеспечение рационального использования каждым служащим рабочего времени.

«Положение о структурном подразделении» — организационно-правовой документ, регламентирующий деятельность конкретного структурного подразделения органа местного самоуправления (департамента, управления, комитета, отдела, сектора и т.д.), определяющий его задачи, функции, права, ответственность, взаимосвязь с другими его структурными подразделениями.

«Должностная инструкция» — организационно-правовой документ, определяющий основные квалификационные требования, задачи, функции, полномочия, обязанности и ответственность муниципального служащего, необходимые для осуществления им служебной деятельности согласно занимаемой должности.

«Порядок работы со служебной информацией» устанавливает правила обращения с документами и другими материальными носителями информации. Служебная информация подразделяется на информацию неограниченного и ограниченного распространения. В отношении последней как раз и устанавливается специальный порядок работы. Служебной

информацией ограниченного распространения является несекретная, касающаяся деятельности организации информация, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью.

Нормы служебной этики оформляются «кодексом служебной этики», «правилами служебной этики» или иными документами. Зачастую их включают в организационно-распорядительные положения о деятельности муниципальных служащих, о структурных подразделениях органов местного самоуправления; в должностные инструкции муниципальных служащих и т.д.

В наиболее общем виде к муниципальному служащему предъявляются следующие этические требования:

- быть приверженным принципам муниципальной службы и высшим нравственным принципам;
- беспристрастно и честно исполнять свои служебные обязанности;
- достойно переносить связанные с муниципальной службой трудности;
- не принимать на себя обязательств и не допускать действий, выступлений и высказываний, способных дискредитировать государственную власть и деятельность органов местного самоуправления, а также препятствующих нормальному функционированию местного самоуправления;
- уважать честь и достоинство граждан;
- не допускать проявлений бюрократизма и волокиты при рассмотрении обращений граждан;
- поддерживать авторитет органов местного самоуправления;
- уважительно относиться к государственному языку и другим языкам народов Российской Федерации, многообразию обычаев и традиций;
- проявлять скромность и не подчеркивать своего должностного положения;
- не использовать свое должностное положение в личных корыстных целях;

- не принимать от физических и юридических лиц подарки, связанные с осуществлением своих должностных полномочий;
- быть корректным и вежливым в общении с коллегами;
- точно определять задачи и объем служебных полномочий своих подчиненных в соответствии с занимаемыми ими должностями;
- не понуждать подчиненных к совершению противоправных поступков или поступков, несовместимых с общепринятыми нормами этики;

Быть образцом в выполнении своих должностных обязанностей.

Хранение государственной и иной охраняемой законом тайны, а также неразглашение ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан.

Охраняемыми законодательством Российской Федерации являются государственная тайна, служебная тайна, коммерческая тайна, банковская тайна. Помимо этого установлен особый режим хранения налоговой тайны, профессиональной (адвокатской, аудиторской и пр.) тайны, семейной тайны, тайны усыновления и т.д.

Наиболее строго законодательство регулирует хранение государственной и коммерческой тайны. Согласно Закону РФ от 2 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» под государственной тайной понимаются защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

Ст. 128, 139 Гражданского кодекса РФ определяют коммерческую тайну как специальный объект гражданских прав, представляющий собой научно-техническую, коммерческую, организационную и иную используемую в предпринимательской деятельности информацию, которая обладает

действительной или потенциальной коммерческой ценностью в силу неизвестности ее третьим лицам.

Определение служебной тайны было дано Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера». Согласно указанному акту, под служебной тайной понимаются сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти и местного самоуправления в соответствии с Гражданским кодексом РФ и федеральными законами.

Порядок работы муниципальных служащих со сведениями конфиденциального характера и их подробный перечень утверждаются правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Не могут быть отнесены к служебной тайне:

- описание структуры, компетенция, адрес органа местного самоуправления, перечень должностных полномочий муниципальных служащих, стандарты муниципальной службы;
- нормативные акты по вопросам, затрагивающим права и свободы граждан;
- порядок рассмотрения обращений граждан и юридических лиц;
- решения органов местного самоуправления и должностных лиц в связи с обращениями граждан и юридических лиц;
- служебные инструкции по вопросам, затрагивающим права и свободы граждан;
- другие сведения, не подлежащие засекречиванию в соответствии с действующим законодательством.

Хранение муниципальным служащим государственной или иной охраняемой законом тайны, сведений конфиденциального характера предполагает, что он не вправе их разглашать, передавать третьим лицам без соблюдения установленных правил, использовать в корыстных целях. После прекращения муниципальной службы служащий обязан" возвратить все записи и документы любого вида, связанные с муниципальной службой.

Неисполнение этой обязанности влечет ответственность не только дисциплинарную, но и предусмотренную Уголовным кодексом РФ.

Бережное отношение к муниципальной собственности.

Муниципальный служащий должен бережно относиться к имуществу органа местного самоуправления, предоставленному ему для несения службы (помещению, оборудованию и т.д.), к переданным ему в связи с исполнением должностных обязанностей для хранения или других целей материальным ценностям, принимать меры к предотвращению ущерба.

Предоставление в налоговые органы сведений о своих доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, которые являются объектами налогообложения. Согласно ч. 8 п. 1 ст. 12 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», муниципальный служащий должен ежегодно предоставлять в налоговые органы такие сведения. Возложение этой обязанности на муниципального служащего обусловлено контролем со стороны государства и органов местного самоуправления с целью предотвращения коррупции и злоупотреблений в стране.

Соблюдение ограничений, установленных для муниципального служащего Федеральным законом № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст. 13) определяется следующим. Предоставлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членов своей семьи, а также сведения о полученным им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществу, являющихся объектом налогообложения. Гражданин не может находиться на муниципальной службе в случае представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу; непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ч. 8,9 п. 1 ст. 13).

Иные обязанности и ограничения муниципального служащего (помимо перечисленных) могут определяться уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Например, муниципальный служащий субъекта Российской Федерации обязан:

- заботиться о благе муниципального образования;
- не противопоставлять интересы муниципального образования интересам субъекта Российской Федерации;
- не совершать действий, подрывающих авторитет муниципальной службы;
- способствовать укреплению авторитета органов местного самоуправления;
- обеспечивать каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его управления, если иное не предусмотрено законодательством.

Конкретные обязанности муниципального служащего устанавливаются должностной инструкцией, утвержденной руководителем соответствующего органа местного самоуправления или его структурного подразделения.

Контрольные вопросы и задания

для самостоятельной работы:

1. Перечислите основные права муниципальных служащих.
2. Перечислите основные обязанности муниципальных служащих.
3. Если бы вы обладали правом законодательной инициативы, как бы дополнили перечень прав и обязанностей муниципальных служащих?
4. Перечислите этические требования к муниципальным служащим, дайте им правовую характеристику.
5. Каков правовой порядок работы муниципального служащего со сведениями конфиденциального характера.

10. Профессиональная подготовка кадров для муниципальной службы

Эффективное управление персоналом — важнейшее условие, определяющее успешную деятельность органов управления. При этом главными задачами являются не только повышение активности и профессионального уровня работников, но и планирование их служебно-профессионального и должностного роста, предполагающего необходимую переподготовку и повышение квалификации.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих осуществляются с целью:

- 1) повышения эффективности исполнения ими должностных обязанностей и реализации полномочий;
- 2) создания условий для продвижения по службе квалифицированных кадров;
- 3) повышения качества работы органов местного самоуправления для достижения стоящих перед ними целей и решения возникающих проблем.

Согласно «Положению о порядке и условиях профессиональной переподготовки специалистов», утвержденному приказом Министерства образования России от 6 сентября 2000 г. № 2571, это самостоятельный вид дополнительного профессионального образования. Такая подготовка проводится с учетом профиля полученного образования специалистов и осуществляется образовательными учреждениями повышения квалификации и подразделениями образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования по дополнительным профессиональным образовательным программам двух типов, один из которых обеспечивает совершенствование знаний специалистов для выполнения нового вида профессиональной деятельности, другой — получение дополнительной квалификации.

В законодательстве о муниципальной службе под профессиональной переподготовкой понимается обучение муниципальных служащих с целью получения ими теоретических знаний, практических навыков в новых и традиционных для муниципального управления областях, необходимых для выполнения профессиональной деятельности.

Переподготовка муниципальных служащих осуществляется:

при должностных перемещениях (назначении на муниципальную должность иной специализации или более высокой группы должностей), требующих углубленных знаний в конкретных областях деятельности;

- при включении в состав резерва кадров на должность более высокой группы должностей;

- для лиц, впервые принятых на муниципальную службу, в течение первого года работы (если они не имеют базового профессионального образования по государственному и муниципальному управлению или ранее не состояли на государственной или муниципальной службе).

Законодательством и нормативными правовыми актами отдельных субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления предусмотрено, что переподготовка муниципальных служащих осуществляется также при реорганизации или ликвидации органов местного самоуправления, сокращении штата.

Профессиональная переподготовка муниципальных служащих проходит в сроки от 3 до 6 месяцев — с отрывом от службы; от 6 месяцев до 1 года — без отрыва от службы. Возможно также обучение с частичным отрывом от службы.

Формы профессиональной переподготовки устанавливаются образовательным учреждением в зависимости от сложности образовательных программ и в соответствии с потребностями заказчика (органа местного самоуправления, органа государственной власти субъекта Российской Федерации и т.д.) на основании заключенного с ним договора.

В рамках переподготовки обучение может быть: равномерным, с учетом охвата всех должностных групп; разовым, с учетом охвата всех муниципальных служащих какой-либо должностной группы; периодическим, когда обучение муниципальных служащих одних и тех же должностных групп предусматривается с циклом периодичности не менее 5 лет.

Под повышением квалификации понимается непрерывное обновление теоретических и практических знаний муниципальных служащих в связи с необходимостью освоения ими современных методов решения профессиональных, управленческих задач и постоянным возрастанием требований к образовательным стандартам.

Повышение квалификации муниципальных служащих осуществляется:

- для достижения и поддержания ими уровня квалификации, достаточного для эффективного исполнения должностных обязанностей;
- при должностных перемещениях без изменения профиля основной деятельности;
- для лиц, впервые принятых на муниципальную службу;
- при включении в резерв кадров на замещение руководящих должностей муниципальной службы;
- по решению аттестационной комиссии.

При этом используются программы трех основных уровней: проблемные, рассчитанные на 1—2-дневные семинары с отрывом от службы; краткосрочные (72—100 учебных часов) с отрывом или частичным отрывом от службы; среднесрочные (100—500 учебных часов) — основная форма повышения квалификации с углубленным изучением отдельных проблем и частичным отрывом от службы.

Повышение квалификации муниципальных служащих производится в соответствии с имеющимися потребностями, но, как правило, не реже одного раза в 5 лет.

В рамках профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих важное место занимает

стажировка. Основной ее целью является формирование и закрепление на практике профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате теоретической подготовки. Она также осуществляется в целях изучения передового опыта, приобретения профессиональных и организаторских навыков для выполнения обязанностей по занимаемой или более высокой должности.

Стажировка может быть как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования, так и одним из разделов учебного плана при повышении квалификации или переподготовке специалистов. Она проводится как внутри страны, так и за рубежом; в ведущих научно-исследовательских организациях, образовательных учреждениях, консультационных фирмах, федеральных органах исполнительной власти, органах местного самоуправления.

Направлению муниципальных служащих на профессиональную переподготовку или повышение квалификации предшествует работа кадровых служб. При формировании заказа субъекта Российской Федерации одним из важных их шагов является ежегодное составление расчета потребности в обучении кадров. При этом периодом расчета считается календарный год с 1 января по 31 декабря расчетного года. При определении потребности в обучении кадров в расчет не включаются муниципальные служащие:

- оставляющие муниципальную службу в расчетном году;
- обучающиеся в высших учебных заведениях и аспирантурах;
- предположительно находящиеся в расчетном году в длительных отпусках (по беременности и родам, уходу за ребенком) и длительных служебных командировках.

Расчет потребности в обучении кадров муниципальной службы производится по структурным подразделениям органа местного самоуправления. Распределение обучающихся по годам может быть: равномерным, с учетом охвата всех должностных групп; разовым, с учетом

охвата всех муниципальных служащих какой-либо должностной группы; периодическим, когда обучение муниципальных служащих одних и тех же должностных групп предусматривается с определенным циклом периодичности.

Расчет потребности в обучении кадров производится в первом квартале года, предшествующего расчетному, в следующем порядке:

1. Руководители структурных подразделений органов местного самоуправления подготавливают предложения по переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и в установленный срок направляют их в кадровую службу органа местного самоуправления.

2. Кадровая служба органа местного самоуправления выполняет расчет потребности в переподготовке и повышении квалификации муниципальных служащих и на основании такого расчета формирует предложения по объему и структуре заказа, которые подписывают ее руководители. В установленные сроки в орган управления муниципальной службой подаются заявки на включение в государственный заказ и бюджетное финансирование профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

Заказ на профессиональную и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих содержит следующие сведения:

- численность подлежащих обучению муниципальных служащих (отдельно по программам переподготовки и повышения квалификации);
- объем средств, необходимых для оплаты обучения кадров (отдельно за переподготовку и повышение квалификации);
- объем средств на возмещение транспортных и командировочных расходов при направлении муниципальных служащих на переподготовку или повышение квалификации;
- задания по финансированию работ и услуг, связанных с обучением муниципальных служащих органов местного самоуправления.

Заказ субъекта Российской Федерации на переподготовку и повышение квалификации рассчитывается на основе:

- прогнозируемой численности муниципальных служащих, подлежащих обучению по должностным категориям, направлениям, видам, формам и срокам обучения;
- нормативов затрат на обучение муниципальных служащих в образовательных учреждениях;
- нормативов возмещения транспортных и командировочных расходов;
- других экономических нормативов.

Размещается государственный заказ (на уровне субъекта Российской Федерации) на профессиональную переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих в образовательных учреждениях, имеющих лицензию на право осуществления дополнительного профессионального образования, обычно на конкурсной основе.

Процесс организации обучения муниципальных служащих состоит из следующих основных этапов:

1. Определение контингента муниципальных служащих, направляемых на обучение. В первоочередном порядке в состав рекомендуемых на обучение включаются служащие, являющиеся кандидатами на должностные перемещения (замещение должности более высокой группы должностей или иной специализации), и лица, впервые принятые на службу.

В числе принципов отбора муниципальных служащих, направляемых на переподготовку и повышение квалификации, следует также назвать:

- личное желание служащего;
- рекомендацию аттестационной комиссии;
- изменение характера службы в связи со структурными преобразованиями в органе местного самоуправления;
- участие в конкурсах на замещение вакантных должностей;

• подошедшие сроки переподготовки и повышения квалификации. При формировании списков на переподготовку и повышение квалификации выполняются следующие мероприятия:

- оценка эффективности исполнения муниципальными служащими функциональных обязанностей;
- оценка перспективности и творческого потенциала муниципального служащего;
- мотивация необходимости получения дополнительных знаний и навыков с учетом требований квалификационных характеристик;
- утверждение кандидатов на переподготовку и повышение квалификации.

В законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации указываются и иные условия обучения муниципальных служащих. Так, в Ленинградской области при направлении на профессиональную подготовку за счет средств федерального или областного бюджета предельный возраст по видам обучения обычно не должен превышать:

- при переподготовке по программам дополнительного высшего профессионального образования 45 лет — для служащих, замещающих руководящие должности или состоящих в кадровом резерве, и 40 лет — для остальных муниципальных служащих;
- при профессиональной переподготовке — 55 лет;
- при повышении квалификации — 55 лет;
- при подготовке (стажировке) за рубежом — 45 лет.
- при краткосрочном обучении по актуальным вопросам профессиональной деятельности — без ограничений¹¹⁴.

2. Выбор образовательных учреждений, осуществляющих переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих, на основе:

анализа информационных материалов, поступающих из образовательных учреждений (направлений и графиков проведения обучения);

- определения оптимальных видов, форм, сроков, направлений обучения;
- предварительного согласования с образовательными учреждениями количества обучающихся, содержания учебных программ, видов, форм, продолжительности и сроков обучения.

Переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих осуществляют образовательные учреждения, имеющие лицензию и аккредитацию Министерства образования и науки России на дополнительное профессиональное образование по специальности «Государственное и муниципальное управление». К таким учреждениям относятся:

- академии (за исключением академий, являющихся образовательными учреждениями высшего профессионального образования) — ведущие научные и учебно-методические центры дополнительного профессионального образования преимущественно в одной области знаний, осуществляющие обучение кадров высшей квалификации, проводящие фундаментальные и прикладные научные исследования и оказывающие необходимую консультационную, научно-методическую и информационно-аналитическую помощь другим образовательным учреждениям повышения квалификации;
- институты повышения квалификации (усовершенствования) — отраслевые, межотраслевые, региональные, — деятельность которых направлена на удовлетворение потребностей учреждений, организаций, органов государственной власти и местного самоуправления в повышении квалификации и профессиональной переподготовке специалистов отрасли (ряда отраслей) или региона, а также проведение научных исследований, оказание консультационной и методической помощи;
- курсы (школы, центры) повышения квалификации, учебные центры службы занятости.

Академии и институты повышения квалификации, организованные как самостоятельные образовательные учреждения, могут иметь факультеты, кафедры, лаборатории, вычислительные центры, опытные полигоны и хозяйства, учебные театры и другие структурные подразделения, а также свои филиалы (представительства).

Следует отметить, что за последние годы подход к переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих изменился. В настоящее время эти процессы осуществляются на договорной основе за счет субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в региональных подразделениях Российской академии государственной службы при Президенте РФ и в других образовательных учреждениях, реализующих соответствующие профессионально-образовательные программы. В целом повышение квалификации и профессиональная переподготовка муниципальных служащих для всех регионов Российской Федерации осуществляются более чем в 30 академиях, межотраслевых и отраслевых институтах, межотраслевых региональных центрах повышения квалификации и переподготовки руководителей и специалистов.

3. Организация непосредственного направления (командирования) муниципальных служащих на обучение. На данном этапе осуществляется оформление необходимых для этого документов.

4. Формирование компьютерной базы данных учета обучающихся муниципальных служащих.

5. Контроль за своевременностью и эффективностью обучения. На этом этапе осуществляется контроль как за прохождением муниципальными служащими обучения, так и за выполнением образовательными учреждениями условий договора (контракта).

6. Отчет муниципальных служащих о ходе и результатах обучения. Оценка уровня знаний муниципальных служащих проводится прежде всего по результатам текущего контроля знаний и итоговой аттестации в

образовательном учреждении. Проведение итоговой аттестации осуществляется специально создаваемыми комиссиями.

Образовательные учреждения повышения квалификации государственные, а также негосударственные, прошедшие аккредитацию, выдают слушателям, успешно закончившим курс обучения, следующие документы государственного образца:

- удостоверение о повышении квалификации — для лиц, прошедших краткосрочное обучение или участвовавших в работе тематических и проблемных семинаров по программе в объеме от 72 до 100 часов;

- свидетельство о повышении квалификаций — для лиц, прошедших обучение по программе в объеме свыше 100 часов;

- диплом о профессиональной переподготовке – для лиц, прошедших обучение по программе в объеме свыше 500 часов;

- диплом о присвоении квалификации — для лиц, прошедших обучение по программе, в объеме свыше 1000 часов.

Образовательные учреждения дополнительного профессионального образования могут осуществлять по итогам обучения слушателей комплексную оценку их профессиональных знаний и деловых качеств и на этой основе выработать рекомендации кадровым службам по дальнейшему использованию специалистов.

Муниципальным служащим, проходящим профессиональную переподготовку и повышение квалификации, законодательством установлен ряд гарантий:

- на период обучения за ними сохраняется средний заработок по занимаемой должности;

- периоды обучения засчитываются в стаж службы;

- иногородним, направленным на обучение с отрывом от службы, выплачиваются суточные по установленным для командировок на территории Российской Федерации нормам;

- оплата проезда к месту учебы и обратно, а также выплата суточных за время нахождения в пути осуществляются за счет направляющей стороны;

- на время обучения предусмотрено обеспечение общежитием с оплатой расходов направляющей стороной.

Служащие, направленные на профессиональную переподготовку или повышение квалификации, как и слушатели образовательного учреждения, наделены правами:

- участвовать в формировании содержания образовательных программ и выбирать по согласованию с соответствующими учебными подразделениями образовательного учреждения дисциплины для факультативной или индивидуальной формы обучения;

- пользоваться имеющейся на факультетах, кафедрах и в других структурных подразделениях образовательного учреждения нормативной, инструктивной, учебной и методической документацией по вопросам профессиональной деятельности, а также библиотекой, информационным фондом, услугами других подразделений в порядке, определяемом уставом образовательного учреждения;

- принимать участие в конференциях и семинарах, представлять к публикации в изданиях образовательного учреждения свои рефераты, аттестационные работы и другие материалы;

- обжаловать приказы и распоряжения администрации образовательного учреждения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- другими правами, определенными законодательством Российской Федерации и уставом образовательного учреждения повышения квалификации.

Уровень повышения квалификации определяется аттестационными комиссиями, которые по результатам аттестации или сдачи квалификационного экзамена дают рекомендации по продвижению муниципальных служащих по службе.

В целях контроля за служебно-профессиональным продвижением муниципальных служащих отделами кадров структурных подразделений ведется отчет об их составе и сменяемости.

Контрольные вопросы и задания
для самостоятельной подготовки:

1. С какой целью осуществляется переподготовка муниципальных служащих?
2. Каким образом проходит повышение квалификации муниципальных служащих?
3. Охарактеризуйте основные этапы процесса организации обучения муниципальных служащих.
4. Какие гарантии установлены законодательством муниципальному служащему, проходящему профессиональную переподготовку и повышение квалификации?
5. Назовите порядок работы аттестационной комиссии.
6. За счет каких средств осуществляется оплата за переподготовку и повышение квалификации муниципальному служащему?

11. Квалификационные требования по муниципальным должностям

Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, статьей 8 «Классификация должностей муниципальной службы» определено:

Пункт 1. Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

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

Пункт 2. Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Квалификационные требования по муниципальным должностям муниципальной службы устанавливают показатели, определяющие соответствие профессионального уровня муниципального служащего либо кандидата на замещение определенной муниципальной должности муниципальной службы функциям и полномочиям, установленным по этой должности.

Законами субъекта Российской Федерации устанавливается соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы (см.: ст. 9).

В квалификационные требования к муниципальным служащим, замещающим муниципальные должности муниципальной службы, включаются требования к:

- 1) уровню профессионального образования с учетом группы и специализации муниципальных должностей муниципальной службы;
- 2) стажу и опыту работы по специальности;
- 3) уровню знания Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава), законов субъектов Российской Федерации, устава муниципального образования и других нормативных правовых актов муниципального образования применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Гражданам, претендующим на муниципальную должность муниципальной службы, рекомендуется иметь:

- 1) для высших и главных муниципальных должностей муниципальной службы — высшее профессиональное образование по специализации муниципальных должностей муниципальной службы или образование, считающееся равноценным с дополнительным высшим профессиональным образованием по специальности «государственное и муниципальное управление»;
- 2) для ведущих и старших муниципальных должностей муниципальной службы — высшее профессиональное образование по специальности «государственное и муниципальное управление» или образование, считающееся равноценным;
- 3) для младших муниципальных должностей муниципальной службы — среднее профессиональное образование по специализации муниципальных должностей муниципальной службы или образование, считающееся равноценным.

Решение о признании образования равноценным принимается соответствующим органом местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В целях обеспечения высокого профессионального уровня муниципальных служащих, единства квалификационных требований по муниципальным должностям муниципальной службы рекомендуется:

1. Установить по муниципальным должностям муниципальной службы, следующие квалификационные требования к стажу и опыту работы по специальности:

- высшие муниципальные должности — стаж муниципальной службы на главных муниципальных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет;

- главные муниципальные должности — стаж муниципальной службы на ведущих муниципальных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

- ведущие муниципальные должности — стаж муниципальной службы на старших муниципальных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

- старшие муниципальные должности — стаж работы по специальности не менее трех лет;

- младшие муниципальные должности — без предъявления требований к стажу.

Другие квалификационные требования по соответствующим муниципальным должностям устанавливаются нормативными правовыми актами муниципальных образований с учетом компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления.

2. Должностные инструкции (должностные обязанности) должны содержать перечень конкретных обязанностей по муниципальной должности в зависимости от функциональных особенностей данной должности и компетенции органа (должностного лица) местного самоуправления.

11. Должностная инструкция муниципального служащего

Должностные инструкции муниципальных служащих являются нормативными документами, призванными содействовать правильному подбору, расстановке и квалификации, совершенствованию функционального и технологического разделения труда между руководителями и специалистами. Также использоваться при оценке служебной деятельности муниципального служащего соответствующего органа местного самоуправления при проведении аттестации, при приеме граждан на муниципальную службу в порядке назначения или по конкурсу.

При разработке должностных инструкций муниципальных служащих необходимо исходить из положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 2003 г № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25 - ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», конституций (уставов), законов о муниципальной службе соответствующих субъектов Российской Федерации, уставов соответствующих муниципальных образований. С учетом задач и функций соответствующего органа местного самоуправления, предусмотренных нормативным правовым документом об этом органе и содержания федеральных и региональных государственных программ развития местного самоуправления, а также из задач развития соответствующего муниципального образования.

Должностная инструкция муниципального служащего определяет должностные обязанности и должностные права по предмету (предметам) ведения органа (должностного лица) местного самоуправления и квалификационные требования.

В должностных обязанностях муниципальных служащих должны содержаться основные задачи, которые решает конкретный муниципальный служащий на закрепленном за ним участке работы; основные функции, по которым он принимает, готовит проекты или обеспечивает выполнение соответствующих управленческих решений в области местного

самоуправления; мера ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей.

При этом при определении должностных обязанностей необходимо полностью руководствоваться соответствующими статьями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», закона о муниципальной службе соответствующего субъекта Российской Федерации, устава соответствующего муниципального образования.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации (ст. 27 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ).

Раздел о должностных правах включает основные права, которыми в пределах своей компетенции муниципальный служащий может пользоваться при выполнении возложенных на него должностных обязанностей.

При разработке раздела о должностных правах, в него включаются отдельные положения ст. 26 «Поощрение муниципального служащего», ст. 23 «Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему», ст. 22 «Общие принципы оплаты труда муниципального служащего», ст. 21 «Отпуск муниципального служащего», ст. 24 «Пенсионное обеспечение муниципального служащего и членов его семьи» и ст. 25 «Стаж муниципальной службы» Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», статьи 40³ КЗоТ Российской Федерации.

В разделе о необходимых требованиях к уровню знаний и умению выполнять должностные обязанности, использовать в служебной

деятельности должностные полномочия, необходимые для замещения конкретной муниципальной должности определенного органа местного самоуправления, должны содержаться основные требования, предъявляемые к муниципальному служащему в отношении знаний Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов. Устава, иных нормативных актов соответствующего муниципального образования; необходимые и специальные знания в специальных и смежных областях; знание положений, инструкций и других нормативных документов применительно к исполнению должностных обязанностей и полномочий, а также степень умения применять технические средства, другие прогрессивные методы работы, повышающие качество и оперативность выполнения должностных обязанностей.

Разработка должностных инструкций конкретным муниципальным служащим может осуществляться с привлечением научных организаций. Руководитель соответствующего органа местного самоуправления утверждает должностные инструкции для своих заместителей и для руководителей структурных подразделений, а также типовые должностные инструкции по остальным муниципальным должностям и подразделениям. На основании типовых должностных инструкций руководитель структурного подразделения утверждает должностные инструкции по конкретным муниципальным должностям.

При разработке должностных обязанностей муниципальному служащему рекомендуется учитывать методические правила функционального и технологического разделения труда по выработке и принятию соответствующих управленческих решений в области местного самоуправления (региональные программы развития местного самоуправления, проекты прогнозов развития муниципального образования, нормативные акты органов и должностных лиц местного самоуправления и другие).

При формулировке функций для руководителей и специалистов указываются управленческие решения в области местного самоуправления по общим функциям управления, таким как: планирование, организация, координирование, регулирование, контроль и анализ. При этом каждая функция имеет следующие определения:

планирование рассматривается как постановка целей, определяющих перспективы развития и будущее состояние управляемых объектов и процессов, а также способы достижения намеченных целей;

организация направлена на установление конкретных параметров организационной структуры объекта и субъекта управления и взаимосвязей между ними, в том числе: степени централизации и децентрализации управления; разделения и кооперации труда; уровней организации рабочих мест и условий труда; квалификации работающих; регламентации и стимулирования работы подразделений и каждого работающего;

координация обеспечивает согласованность работ всех звеньев системы управления; благодаря координации устанавливается единство отношений управляемой и управляющей систем, структур объекта и субъекта управления, связывающая и объединяющая все усилия персонала;

регулирование создает отношения упорядоченности и устойчивости социально-экономической системы, и в случае ее отклонения от заданных параметров приводит в эффективное действие ее персонал;

контроль призван выполнять роль обратной связи в системе управления; эта функция выполняется, чтобы постоянно наблюдать, оценивать и давать информацию о реализации объектом управления решений, относящихся к его компетенции;

анализ — разложение управляемых процессов и процессов управления на составляющие их элементы таким образом, чтобы получить возможность выявить позитивные и негативные проявления в объекте и субъекте управления; условия и тенденции их возникновения, исключить негативные и закрепить и развить прогрессивные проявления, дающие социально-

экономический эффект и направленные на достижение целей муниципального образования.

Согласно технологическому разделению труда руководители принимают решения и оценивают результаты их выполнения; для специалистов определяется круг обязанностей по подготовке проектов решений в соответствии с перечисленными функциями. При этом главный специалист готовит решения по сложным перспективным, стратегическим, проблемам, требующим высокого уровня профессионализма, их согласовывает с руководителем. Ведущий специалист готовит решения по сложным текущим задачам, требующим решения в той или иной сфере деятельности. Специалист 1-й категории готовит решения по текущим вопросам и участвует в подготовке решений компетенции главного и ведущего специалистов; специалист 2-й категории и специалист участвуют в подготовке всех видов решений и выполняют оперативную текущую работу по обеспечению их выполнения.

В определенных специфических условиях служебной деятельности соответствующего органа местного самоуправления возможны совмещения должностей муниципальных служащих и функций руководителей и специалистов.

ПРИМЕРНАЯ ДОЛЖНОСТНАЯ ИНСТРУКЦИЯ ВЕДУЩЕГО СПЕЦИАЛИСТА ОТДЕЛА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Общие положения

Ведущий специалист является старшей муниципальной должностью.

В своей деятельности ведущий специалист руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, в том числе Законом «О защите прав потребителей». Указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, постановлениями и

распоряжениями органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Уставом соответствующего муниципального образования, нормативными актами данного муниципального образования, положением об Отделе по защите прав потребителей, настоящей должностной инструкцией.

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей подчиняется заведующему этим отделом.

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей утверждается и освобождается от должности приказом главы администрации муниципального образования по представлению курирующего заместителя главы администрации и заведующего отделом.

Цель деятельности

Обеспечение удовлетворения потребностей населения муниципального образования по защите прав и законных интересов потребителей во всех отраслях и сферах экономики.

Функциональные обязанности

Участие в формировании муниципальной программы по удовлетворению потребностей населения муниципального образования в услугах торговли и бытовом обслуживании населения.

Организация, регулирование и контроль выполнения муниципальной программы по удовлетворению потребностей населения муниципального образования в услугах торговли и бытовом обслуживании населения.

Организация работы по лицензированию торговли товарами, подлежащими обложению акцизами на территории муниципального образования.

Организация работы по защите прав потребителей.

Рассмотрение и разрешение жалоб потребителей по вопросам торговли, связи, культуры, туристических и других услуг.

Подготовка материалов в суды и на заседания Административной комиссии по рассмотрению фактов нарушения Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей».

Выявление условий, ущемляющих права потребителей, и подготовка проектов решений по этим вопросам.

Примечание:

При обнаружении или выявлении опасных товаров (работ, услуг) — незамедлительное извещение о них заведующего отделом по защите прав потребителей, первого заместителя главы администрации муниципального образования и государственных органов для принятия мер.

Выявление продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг), не сопровождающихся достоверной и достаточной информацией, или несоответствующего качества.

Участие в разработке требований по безопасности товаров (работ, услуг).

Подготовка предложений в органы управления, предприятия, организации о мерах по повышению качества товаров, работ, услуг и снятию с производства, изъятию из оборота товаров, опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды.

Организация работы координационного совета (если такой создан) по качеству продукции, работ, услуг и защите прав потребителей.

Организация подготовки проектов решений и участие в заседаниях коллегиальных органов по вопросам качества продукции, работ, услуг и защите прав потребителей.

Контроль, организация, регулирование деятельности внештатных инспекторов (если такие имеются) Отдела торговли, бытового обслуживания населения и защиты прав потребителей.

Анализ договоров, заключаемых продавцами (исполнителями, изготовителями) с потребителями, с целью выявления условий, ущемляющих права потребителей.

Должностные права

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей имеет право:

— беспрепятственного доступа на все предприятия, учреждения и организации муниципального образования независимо от форм собственности для ознакомления со всеми необходимыми документами и получения устных и письменных объяснений по вопросам защиты прав потребителей, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления;

— затребовать в соответствии с законодательством любую информацию от хозяйствующих субъектов при осуществлении своих полномочий;

— осуществлять проверки предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности по вопросам защиты прав потребителей;

— вносить предложения в административные комиссии соответствующего органа по вопросам наложения административных взысканий;

— использовать свои права, предусмотренные законодательством и настоящей инструкцией для пресечения нарушений Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей».

Ответственность

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей несет дисциплинарную и иную предусмотренную законом ответственность за некачественное, ненадлежащее и несвоевременное исполнение обязанностей, предусмотренных настоящей должностной инструкцией.

Служебные взаимодействия (связи по должности).

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей:

— взаимодействует с органами, осуществляющими государственный контроль за безопасностью товаров, работ, услуг для потребителей;

— взаимодействует со специалистами Антимонопольного управления, Комитета по торговле и бытовому обслуживанию населения Правительства (администрации) субъекта Российской Федерации, отделами и комитетами администрации муниципального образования, представительствами федеральных органов исполнительной власти;

— взаимодействует внутри отдела с начальником отдела и специалистами отдела согласно распределению должностных обязанностей, полномочий внутри отдела.

Необходимые знания и умения

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей должен знать Конституцию Российской Федерации, Конституцию (Устав) соответствующего субъекта Российской Федерации, Устав данного муниципального образования, Федеральный закон «О защите прав потребителей», нормативные акты, регулирующие торговлю, бытовое обслуживание населения и защиту прав потребителей. Нормативные правовые акты, регулирующие делопроизводство, основы экономики и организации производства, бытового обслуживания и торговли; нормы охраны труда, техники безопасности и противопожарной защиты, правила делового этикета.

Должен уметь работать с людьми, пользоваться компьютерной и другой организационной техникой.

Квалификационные требования

Ведущий специалист должен иметь высшее профессиональное образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» или образование, считающееся равноценным, и стаж работы по специальности не менее трех лет.

Источник: Порядок и условия прохождения муниципальной службы. Учебно-методическое пособие.—М.: РИЦ «Муниципальная власть».— с. 33—36.

Контрольные вопросы и задания

для самостоятельной работы:

1. Определите группы муниципальных должностей, дайте им правовую характеристику.
2. Какие квалификационные требования по муниципальным должностям муниципальной службы предъявляются законодателем?
3. Проведите соотношение муниципальной должности муниципальной службы с государственной должностью государственной службы Российской Федерации, с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы.
4. Какие требования предъявляются законодателем к гражданам, претендующим на муниципальную должность муниципальной службы?
5. Дайте правовую характеристику должностной инструкции муниципальной службы.
6. Какие требования предъявляются к разработке должностной инструкции муниципального служащего?

12. Этические нормы муниципального служащего

Дополнительным показателем профессионализма муниципального служащего является выполнение им этических норм.

Свод этических правил муниципального служащего — это система определенных нравственных стандартов поведения особой социально-профессиональной группы, обеспечивающей реализацию функций муниципального управления.

Он не регламентирует частную жизнь муниципального служащего, не ограничивает его права и свободы, а лишь определяет нравственную сторону его деятельности, устанавливает этические нормы служебного поведения.

Мораль должностного лица не должна основываться только на личной совести. Она определяется и общественными потребностями. Следование этическим нормам при исполнении служебных обязанностей предполагает специальные процедуры и методы контроля, которые зависят от многих обстоятельств и определяются отдельно.

Служебное поведение является по определению контролируемым поведением.

Свод этических правил муниципального служащего должен соотноситься с существующей политической и правовой системой. Это означает, что он не должен противоречить нормам права, представленным в Конституции Российской Федерации и Конвенции прав человека.

Свод этических правил свободен от прямого воспроизведения правовых норм, допускает лишь упоминание о соответствующих позициях закона и отсылает к законодательным актам. При этом этическое поведение не складывается по формуле «законно — значит правильно». Никакая формальная процедура не отменяет моральных оценок и решений, основанных на личном восприятии ценностей. Этические нормы муниципального служащего являются более строгими, чем обычные моральные нормы.

Этические стандарты должны быть ясно сформулированы, рекомендованы к исполнению. Обязательный характер содержащихся в нем положений обусловлен соглашением-договором, когда лица и группы лиц принимают на себя обязательство ему следовать, либо моральным авторитетом организации, полномочной принимать соответствующие решения.

Правоохранительные органы не могут решать этические споры, так как их постановления исходят из норм уголовного и административного права. Значительная часть действий, запрещенных Сводом этических правил, не имеет признаков преступления и поэтому квалифицируется и оценивается иным способом. Мораль выступает регулятором тех отношений, где не существует никакого юридического закона или его роль представлена слабо.

Свод этических правил включает в себя три типа этических норм: **предписывающие** (как требуется с точки зрения профессиональной морали муниципального служащего поступать в определенных ситуациях); **запретительные** (что конкретно не разрешается в рамках служебного поведения); **рекомендательные** (как следует вести себя муниципальному служащему в той или иной ситуации).

Для каждого муниципального служащего Свод выступает как добровольно принятые на себя обязательства.

Нарушение норм Свода этических правил карается особой системой санкций, носящих, как правило, характер общественного осуждения и добровольного решения самого муниципального служащего.

Свод этических правил муниципального служащего

1. Служение общественным интересам

1.1. Гражданин Российской Федерации при вступлении в муниципальную должность принимает на себя обязательства следовать в своей общественной и личной жизни этическим стандартам и принципам.

Интересы общества, отечества и муниципального образования являются высшим критерием и конечной целью профессиональной деятельности муниципального служащего.

Моральный, гражданский и профессиональный долг муниципального служащего — руководствоваться интересами населения, придавать им первостепенное значение и отстаивать их в процессе принятия и осуществления решений.

1.2. Муниципальный служащий не должен своими действиями, предположениями, решениями подрывать авторитет муниципальной службы, ставить выполнение служебных обязанностей в зависимость от личной заинтересованности, уклоняться от личной ответственности.

1.3. Муниципальный служащий должен стремиться к утверждению духа гражданственности в органах местного самоуправления и лично не совершать бесчестных и безответственных поступков, оскорбляющих гражданские чувства, искажающих представление об облике муниципального служащего.

1.4. Муниципальный служащий обязан действовать в интересах населения, проживающего на территории данного муниципального образования.

1.5. Муниципальный служащий не должен использовать свое влияние в интересах преуспевающих социальных групп и ближайшего окружения.

1.6. Действия муниципального служащего не могут быть направлены против социально не защищенных групп населения. Ни при каких обстоятельствах они не должны подвергаться дискриминации.

1.7. Муниципальный служащий должен уважать достоинство человека, не дискриминировать одних путем предоставления другим незаслуженных благ и привилегий, способствовать сохранению социально-правового равенства индивидов.

2. Общие нравственные принципы

2.1. Муниципальный служащий в своей деятельности должен руководствоваться этическими стандартами, основанными на принципах гуманизма, социальной справедливости, основных правах человека.

2.2. Честность и бескорыстие является обязательным правилом поведения на муниципальной службе.

Неподкупность должностного лица является неременным условием его служебной деятельности.

2.3. Муниципальные служащие должны выполнять долг, возложенный на них обществом и законом, с высочайшей степенью ответственности. Общественное доверие и сам характер деятельности возлагают на муниципального служащего определенные обязательства и ответственность перед населением муниципального образования.

3. Недопустимость корыстных действий

3.1. Не утверждать и не преследовать в своей деятельности личных, корыстных интересов.

3.2. Никогда не принимать для себя и членов своей семьи никаких благ и преимуществ при обстоятельствах, которые могут быть созданы, чтобы воспрепятствовать честному исполнению служебных обязанностей.

Не принимать почестей, вознаграждений, поощрений, связанных с муниципальной службой, не предусмотренных официальным регламентом.

3.3. Не использовать средства, выделенные на официальные расходы, для покрытия личных трат, а также заявлять соответствующим службам о полученных гонорарах.

3.4. Личные доходы муниципального служащего подлежат декларированию и не могут составлять тайны. Всякое сомнение в законности личных приобретений рассматривается в отношении муниципального служащего как этическое обвинение и не должно оставаться без внимания.

3.5. Муниципальный служащий не должен быть вовлечен ни в какой бизнес, ни прямо, ни косвенно, так как это несовместимо с добросовестным

выполнением служебных обязанностей и создает видимость того, что мотив личной выгоды влияет на официальное поведение.

3.6. Муниципальный служащий не должен использовать как средство извлечения личной выгоды какую-либо информацию, полученную конфиденциально во время исполнения служебных обязанностей.

4. Выполнение служебных обязанностей

4.1. Муниципальный служащий должен посвящать рабочее время исключительно выполнению служебных обязанностей, прилагать все усилия для эффективной и четкой работы.

4.2. Муниципальный служащий обязан выполнять распоряжения руководства и служебные инструкции, соблюдать принцип иерархии в отношениях с начальством и подчиненными, а также иные формальные правила.

4.3. Муниципальный служащий может иметь привилегии. Предоставление привилегий справедливо, если они четко определены открытыми нормативными положениями, инструкциями и при этом способствуют интенсификации и эффективности труда и связаны с выполнением определенных служебных функций либо свидетельствуют об особых заслугах и рассматриваются как дань уважения.

4.4. Муниципальный служащий должен использовать только законные и этические способы продвижения по службе.

Он имеет право знать, по каким критериям оценивается его профессиональная деятельность.

Муниципальный служащий не должен признавать и поощрять в любых формах протекционизм, сговор и иные неформальные отношения, приводящие к произволу и несправедливости.

5. Коллегиальное поведение

5.1. Муниципальный служащий должен придерживаться правил делового этикета. Он обязан уважать правила официального поведения и традиции коллектива, не подвергать обструкции законные процедуры выработки и реализации решений, участвовать в коллективной работе, стремиться к честному и эффективному сотрудничеству.

5.2. Муниципальный служащий не имеет права использовать свое служебное положение для политической карьеры.

Недопустимо использовать на службе не по назначению, вне служебной необходимости средства коммуникации и оргтехнику.

5.3. Муниципальный служащий не должен ни в какой форме, ни в какой мере использовать властные, экономические, материальные и другие возможности для поддержки политических партий, общественных организаций и любых других политических сил, если это не оговорено законом.

Свод этических правил муниципального служащего разработан по аналогии свода этических правил государственного служащего, при этом были использованы материалы Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и других организаций.

Предлагаемый свод может быть дополнен или изменен в соответствии с местными условиями. Свод этических правил желательно включить в Устав муниципального образования, либо принять в виде правового акта представительного органа, либо на коллегии (общем собрании) административного органа местного самоуправления.

Источник: Порядок и условия прохождения муниципальной службы. Учебно-методическое пособие.—М.: РИЦ «Муниципальная власть».— с.36—40.

Контрольные вопросы и задания

для самостоятельной работы:

1. Определите понятие, значение и сущность свода этических правил муниципального служащего муниципальной службы.
2. Какие типы этических норм определены законодателем, дайте им правовую характеристику.
3. Дайте правовую характеристику своду этических правил, которые должен соблюдать муниципальный служащий в процессе своей служебной деятельности.
4. Кто разрабатывает свод этических правил, и в каком нормативном акте он должен помещаться?

13. Оценка персонала и эффективности органов муниципального управления

Показатели оценки персонала, осуществляемой при проведении аттестации, тесно связаны с оценками муниципальной службы в целом. С одной стороны, муниципальная служба должна иметь в глазах местного населения достаточный вес, полноправный статус, общественное признание, а с другой - местному сообществу небезынтересно иметь представление об эффективности функционирования органов муниципального управления.

Эффективность муниципальной службы можно охарактеризовать тремя группами критериев оценки:

- с позиций муниципального служащего (работника);
- с позиций муниципальной администрации;
- с позиций местного сообщества.

Перечисленные реальные элементы уровня организации муниципальной службы составляют определенную систему и отражают основные условия эффективного использования трудового потенциала муниципальной сферы. Каждый из предлагаемых показателей может быть выражен количественно на основе социально - логических анализов, а также использования экономико-математического аппарата. Структурно-функциональный анализ отдельных организационных и социальных элементов дает возможность выявить и оценить существенное содержание муниципальной службы, а также степень влияния органов местного самоуправления на развитие социально - экономических процессов в муниципальном образовании.

Критерии оценки эффективности муниципальной службы

С позиции муниципального служащего:

- соответствующий интерес к выполняемой работе;
- возможность творческой самореализации;
- степень влияния на общие результаты;
- степень самостоятельности в принятии решения;

- удовлетворенность оплатой труда;
- наличие специальных льгот и гарантий;
- уровень регламентации функций;
- правовая защищенность;
- возможность собственного самосовершенствования;
- условия обучения, переподготовки и продвижения по службе;
- надежность и долгосрочность должностного положения;
- получение всевозможных потенциальных преимуществ;
- степень самоудовлетворенности трудом (службой).

С позиции муниципальной администрации:

- эффективность выполнения персоналом возложенных функций;
- экономичность организационной структуры;
- степень централизации и децентрализации функций и полномочий;
- оптимальность координации (легкость и быстрота управления);
- объемы и скорость обработки информации (документооборота);
- состояние исполнительской дисциплины, ответственность;
- социально-психологический климат в коллективе;
- характер текучести кадров;
- состояние инновационности;
- формирование новых инструментов управления;
- состояние местного бюджета;
- состояние трудовой дисциплины;
- наличие условий для профессионального роста персонала;
- соблюдение правовых норм;
- уменьшение жалоб населения.

С позиции местного сообщества:

- функционирование жизнеобеспечивающих структур и служб;
- экологическая защита населения;
- уровень занятости населения;
- обеспеченность товарами и услугами;

- создание условий роста деловой активности;
- рост покупательной способности населения;
- развитие социальной инфраструктуры;
- реализация (отклики) на запросы населения; наличие бюрократичности в работе муниципальных чиновников;
- сотрудничество с предпринимательскими кругами и общественными организациями;
- правовая защищенность граждан, создание условий общественной безопасности;
- разностороннее развитие территорий;
- уровень предоставления общественных услуг;
- сочетание интересов различных групп и категорий местного сообщества, жителей и хозяйствующих субъектов на территории.

Аттестация муниципальных служащих, замещающих муниципальную должность муниципальной службы (далее — муниципальная должность) в органе местного самоуправления, проводится в целях стимулирования роста профессионализма, повышения ответственности, исполнительской дисциплины муниципальных служащих, предупреждения коррупции в системе органов местного самоуправления.

Основные задачи аттестации:

- совершенствование деятельности органа местного самоуправления по подбору, закреплению, повышению квалификации и воспитанию муниципальных служащих;
- определение уровня их профессиональной подготовки и соответствия замещаемой муниципальной должности;
- определение направлений повышения их квалификации или переподготовки (переквалификации);
- выявление перспективы использования их потенциальных способностей, стимулирование роста их профессионализма;

— совершенствование расстановки муниципальных служащих в соответствии с уровнем их квалификации.

Аттестации подлежат муниципальные служащие, замещающие в органах местного самоуправления младшие, старшие, ведущие, главные и высшие муниципальные должности.

Аттестация может проводится не чаще одного года, но не реже одного раза в три года.

Законодательство по аттестации муниципальных служащих состоит из Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и законов субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством.

Организация проведения аттестации.

Для проведения аттестации необходимо:

- 1) сформировать аттестационную комиссию;
- 2) утвердить график проведения аттестации;
- 3) составить списки муниципальных служащих, подлежащих аттестации;
- 4) подготовить необходимые документы для аттестационной комиссии;
- 5) ознакомить муниципального служащего с условиями и порядком проведения аттестации.

Предложения о количественном и персональном составе аттестационной комиссии разрабатываются кадровой службой органа местного самоуправления с учетом численности муниципальных служащих, подлежащих аттестации, и мнений руководителей соответствующих подразделений органа местного самоуправления.

Аттестационная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Руководитель органа местного самоуправления может привлекать к работе комиссии независимых экспертов. Оценка экспертами качеств муниципального служащего является одним из аргументов, характеризующих аттестуемого.

В состав аттестационной комиссии включаются представители кадровой и юридической служб органа местного самоуправления, а также может включаться представитель соответствующего профсоюзного органа.

Количественный и персональный состав аттестационной комиссии, сроки и порядок ее работы утверждаются руководителем органа местного самоуправления, принимающим решения о назначении на должность или об освобождении от должности соответствующих муниципальных служащих.

В зависимости от специфики должностных обязанностей муниципальных служащих в органе местного самоуправления может быть создано несколько аттестационных комиссий.

График проведения аттестации утверждается руководителем органа местного самоуправления и доводится до сведения каждого аттестуемого муниципального служащего не менее чем за месяц до начала аттестации.

В графике указываются:

- наименование органа местного самоуправления, подразделения, в котором работает муниципальный служащий, подлежащий аттестации;
- дата и время проведения аттестации;
- дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных за такое представление руководителей соответствующих подразделений органа местного самоуправления.

Подготовка к проведению аттестации.

Рекомендуется не позднее чем за две недели до начала проведения аттестации в аттестационную комиссию представлять отзыв на подлежащего аттестации муниципального служащего, подписанный его непосредственным руководителем.

Отзыв должен содержать полную и объективную оценку профессиональных и личностных качеств муниципального служащего, показатели результатов его деятельности за предшествующий период.

Кадровая служба органа местного самоуправления не менее чем за неделю до начала аттестации должна ознакомить каждого муниципального служащего с представленным отзывом о его служебной деятельности. При этом аттестуемый муниципальный служащий вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о служебной деятельности за предшествующий период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом.

СВЕДЕНИЯ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ОТРАЖЕНЫ В ОТЗЫВЕ О МУНИЦИПАЛЬНОМ СЛУЖАЩЕМ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АТТЕСТАЦИИ

1. Фамилия, имя, отчество, год рождения.
2. Замещаемая муниципальная должность на момент проведения аттестации и дата назначения на эту должность.
3. Образование (когда и какое учебное заведение окончил, специальность).
4. Общий трудовой стаж, в том числе: стаж работы по специальности, стаж работы на муниципальной службе.
5. Наличие ученой степени, ученого звания, печатных и научных работ, знание иностранных языков.
6. Сведения о повышении квалификации и переподготовке (переквалификации). (Форма обучения, что и когда окончил).
7. Перечень основных вопросов в решении которых принимал участие муниципальный служащий, и как отразились его организаторские способности на результатах работы.
8. Умение владеть компьютерной и другой оргтехникой.
9. Мотивированная оценка профессиональных, личностных качеств и результатов служебной деятельности.
10. Итоговый отзыв руководителя о муниципальном служащем, основанный на оценке его квалификации, качества выполнения работы и предъявляемых квалификационных требований.

11. Вывод о соответствии или несоответствии.

Аттестация проводится в присутствии аттестуемого муниципального служащего и руководителя соответствующего подразделения, в котором работает муниципальный служащий органа местного самоуправления.

В случае неявки муниципального служащего на заседание аттестационной комиссии без уважительных причин комиссия может провести аттестацию в его отсутствие.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения муниципального служащего и, в случае необходимости, его непосредственного руководителя о служебной деятельности муниципального служащего.

В целях объективного проведения аттестации после предоставления аттестуемым дополнительных сведений о его служебной деятельности за предшествующий период и его заявления о несогласии с представленным отзывом аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию на очередное заседание комиссии.

Обсуждение профессиональных и личностных качеств муниципального служащего применительно к его должностным обязанностям и полномочиям должно быть объективным и доброжелательным.

Оценка служебной деятельности муниципального служащего основывается на его соответствии квалификационным требованиям по замещаемой муниципальной должности, определении его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (органом местного самоуправления) задач, сложности выполняемой им работы, ее результативности. При этом должны учитываться образование, профессиональные знания муниципального служащего, стаж муниципальной службы, стаж и опыт работы по специальности, повышение квалификации и переподготовка (переквалификация), а также в отношении соответствующей группы должностей организаторские способности, влияющие на эффективность служебной деятельности.

Примерный перечень показателей для оценки профессиональных и личностных качеств аттестуемого муниципального служащего:

- образование;
- стаж работы, в том числе: по специальности и муниципальной службе;
- ученая степень, ученое звание;
- объем специальных знаний;
- наличие научных трудов, рационализаторских предложений;
- самостоятельность в выполнении работ и заданий;
- способность анализировать проблемы и делать правильные выводы;
- оперативность и инициатива в работе;
- своевременность выполнения должностных обязанностей;
- интенсивность труда, т.е. способность в короткие сроки выполнять большие объемы работ;
- умение владеть компьютерной или другой оргтехникой;
- способность к быстрой оценке и принятию решений, реализации их;
- способность адаптироваться к новой ситуации и применять новые подходы при решении задач;
- готовность к выполнению задач, не входящих в его компетенцию;
- информированность: знания необходимых законодательных и иных нормативно-правовых актов, отечественного и зарубежного опыта, умение оценивать и прогнозировать ситуацию;
- ответственность за результаты работы;
- способность выражать свои мысли: письменно, устно;
- руководящие способности: руководство и помощь подчиненным, подготовка заместителей; делегирование ответственности;
- стиль общения в работе: с руководством, с коллегами, с подчиненными;
- способность к самооценке;
- дополнительные характерные черты.

Оценка профессиональных и личностных качеств, результатов служебной деятельности муниципального служащего определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления по вопросам муниципальной службы.

Результаты аттестации (оценка и рекомендации).

Заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее членов.

Решение об оценке профессиональных и личностных качеств муниципального служащего, а также рекомендации аттестационной комиссии принимаются в отсутствие аттестуемого и его непосредственного руководителя открытым или тайным голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. При равенстве голосов, поданных «за» и «против» соответствия муниципального служащего занимаемой должности, он признается соответствующим замещаемой муниципальной должности.

Проходящий аттестацию муниципальный служащий, являющийся членом аттестационной комиссии, в голосовании не участвует и на нем не присутствует.

Аттестационная комиссия по результатам аттестации вправе внести на рассмотрение руководителя органа местного самоуправления мотивированные рекомендации о повышении или понижении муниципального служащего в должности. Присвоении очередного квалификационного разряда, об изменении надбавки к должностному окладу за особые условия службы (сложность, напряженность, специальный режим работы), о включении в резерв на выдвижение на вышестоящую муниципальную должность, о совершенствовании работы с кадрами.

В результате аттестации муниципальному служащему дается одна из следующих оценок:

- соответствует замещаемой муниципальной должности;

- соответствует замещаемой муниципальной должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии по его служебной деятельности;

- не соответствует замещаемой муниципальной должности.

Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист муниципального служащего. Аттестационный лист подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании и принимавшими участие в голосовании. Ознакомление муниципального служащего с аттестационным листом производится под расписку.

Другие документы по результатам аттестации не оформляются. Аттестационный лист муниципального служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв на него хранятся в личном деле муниципального служащего.

Результаты аттестации муниципального служащего представляются руководителю органа местного самоуправления не позднее чем через семь дней после ее проведения.

Соответствующий руководитель органа местного самоуправления с учетом результатов аттестации принимает решение:

- о повышении муниципального служащего в должности;
- о присвоении муниципальному служащему в установленном порядке очередного квалификационного разряда;
- об изменении муниципальному служащему надбавки к должностному окладу за особые условия службы (сложность, напряженность, специальный режим работы);
- о включении муниципального служащего в резерв на выдвижение на вышестоящую муниципальную должность.

Муниципальный служащий в случае признания его не соответствующим замещаемой муниципальной должности направляется на повышение квалификации или переподготовку (переквалификацию), либо с его согласия переводится на другую муниципальную должность,

При отказе муниципального служащего от повышения квалификации, переподготовки или перевода на другую муниципальную должность руководитель органа местного самоуправления вправе принять решение об увольнении муниципального служащего в соответствии с действующим законодательством и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и условиями трудового договора (контракта).

Указанные выше решения принимаются руководителем органа местного самоуправления не позднее чем через два месяца со дня аттестации муниципального служащего. По истечении указанного срока уменьшение муниципальному служащему надбавки к должностному окладу за особые условия службы (сложность, напряженность, специальный режим работы), перевод его на более низкую муниципальную должность или увольнение по результатам данной аттестации не допускается. Время болезни и отпуска муниципального служащего в 2-х месячный срок не засчитывается.

Аттестационная комиссия проводит не реже одного раза в шесть месяцев квалификационный экзамен для присвоения квалификационного разряда, в том числе очередного, в следующих случаях:

- по инициативе муниципального служащего без последующего перевода его на другую муниципальную должность;
- при переводе муниципального служащего на муниципальную должность иной группы и иной специальности;
- при назначении впервые на муниципальную должность.

Рекомендации аттестационной комиссии по результатам квалификационного экзамена служат основанием для принятия соответствующим руководителем органа местного самоуправления решения о присвоении в установленном порядке муниципальному служащему квалификационного разряда.

После проведения аттестации муниципальных служащих издается приказ органа местного самоуправления или его руководителя, в котором анализируются результаты проведения аттестации, утверждаются

мероприятия по проведению очередной аттестации и улучшению работы с кадрами.

Трудовые споры, связанные с проведением аттестации, рассматриваются в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации о порядке разрешения трудовых споров.

Контрольные вопросы и задания
для самостоятельной работы:

1. Какими критериями определяется эффективность муниципальной службы?
2. В каких целях проводится аттестация муниципальных служащих, основные ее задачи?
3. Каков состав аттестационной комиссии, ее статус и компетенция?
4. Определите этапы организации проведения аттестации, дайте им правовую характеристику.
5. Какие сведения должны быть отражены в отзыве о муниципальном служащем при проведении аттестации?
6. Какие рекомендации выносит аттестационная комиссия по результатам аттестации муниципального служащего, их оценка и принимаемое решение руководителем органа местного самоуправления?
7. Какие гарантии предусмотрены законодателем муниципальному служащему при проведении аттестации, дайте им правовую характеристику.

14. Формирование резерва муниципальных служащих

Цель формирования резерва — обеспечить повышение эффективности деятельности муниципальных служащих за счет улучшения качества резерва их кадрового состава.

Работа по формированию резерва кадров обеспечивает:

- своевременное удовлетворение дополнительной потребности в кадрах муниципальных служащих всех категорий в соответствии с утвержденным реестром муниципальных должностей;
- качественный подбор и целенаправленную подготовку кандидатов на выдвижение в резерв проверку готовности муниципального служащего, зачисленного в резерв, к исполнению обязанностей по муниципальной должности, планируемой к замещению;
- сокращение периода адаптации муниципальных служащих, вновь назначенных на более высокие муниципальные должности;
- повышение профессионализма и улучшение качественного состава квалификационной структуры кадров муниципальных служащих.

Работа по формированию и подготовке резерва кадров муниципальных служащих строится в соответствии с Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе и другими нормативными правовыми актами, не противоречащими действующему законодательству.

Резерв кадров муниципальных служащих представляет собой специально скомплектованную группу муниципальных служащих с потенциальными возможностями к продвижению по службе, а также к руководящей деятельности, которые при определенной дополнительной подготовке будут отвечать квалификационным требованиям соответствующих муниципальных должностей.

Резерв создается с целью обеспечения стабильности всех звеньев муниципальной службы, высокой эффективности исполнения

муниципальных должностей, стимулом повышения профессионализма и деловой активности муниципальных служащих.

Работа с резервом кадров проводится в соответствии с годовыми планами работы, увязанными с соответствующими программами развития муниципальной службы.

Организацию работы с резервом осуществляют: руководитель органа местного самоуправления, кадровая служба органа местного самоуправления при непосредственном участии руководителей структурных подразделений. Для повышения качества резерва могут привлекаться научные организации, консультанты, советники, соответствующие эксперты, другие специалисты в области экономики, педагогики, социологии, психологии, юриспруденции и др.

Резерв формируется по группам муниципальных должностей, для замещения которых создается резерв.

Резерв кандидатов для выдвижения на муниципальные должности состоит из:

- 1) резерва на должности номенклатуры руководителя органа местного самоуправления;
- 2) резерва на должности номенклатуры руководителя структурного подразделения органа местного самоуправления.

Перечень муниципальных должностей, входящих в номенклатуру руководителя органа местного самоуправления и руководителя структурного подразделения органа местного самоуправления, для замещения которых создается резерв, определяется нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Принципы подбора муниципальных служащих в резерв кадров:

- а) отбор муниципальных служащих для зачисления в резерв основан на всесторонней оценке результатов их служебной деятельности. Итогом этой

работы является выявление муниципальных служащих, способных к замещению муниципальных должностей более высокой группы;

б) в практической работе при отборе муниципальных служащих в резерв кадров учитываются уровень профессиональной компетенции, стаж и опыт работы в области муниципального управления, возраст, состояние здоровья муниципального служащего, его моральные качества, авторитет, умение работать с людьми, знание основ юриспруденции, владение компьютерной и другой организационной техникой.

Примерный перечень показателей профессиональных и личных качеств по различным категориям муниципальных служащих при проведении отбора муниципальных служащих в резерв на выдвижение.

Руководители:

1. Способность самостоятельно принимать решения;
2. Оперативность принятия и реализации решений;
3. Общая эрудиция и кругозор;
4. Организаторские способности;
5. Профессиональная предприимчивость с учетом требований рынка;
6. Чувство долга и ответственности;
7. Способность адаптироваться к новой ситуации и применять новые подходы к решению возникающих проблем;
8. Умение держать слово;
9. Принципиальность честность;
10. Умение вести деловые переговоры;
11. Способность создать нормальные взаимоотношения в коллективе (психологический климат);
12. Восприимчивость к критике;
13. Умение видеть, поддерживать и применять новое, передовое;
14. Склонность советоваться с коллективом;
15. Умение создать сплоченный коллектив;

16. Умение эффективно и последовательно организовать работу по взаимосвязи с другими отделами, ведомственными и отраслевыми организациями, государственными органами, субъектами Российской Федерации.

Специалисты:

1. Профессиональная компетентность;
2. Знание отечественного и зарубежного опыта;
3. Полнота, оперативность и качество выполнения работ и заданий;
4. Интенсивность труда;
5. Творческая активность (наличие авторских свидетельств, печатных работ);
6. Энергичность и целеустремленность;
7. Умение четко излагать свои мысли письменно и устно;
8. Аналитические способности;
9. Дисциплинированность;
10. Владение иностранными языками;
11. Работа над повышением своей квалификации;
12. Умение не допускать личностных конфликтов с сотрудниками;
13. Ответственность за порученное дело;
14. Инициативность в работе;
15. Стремление довести начатое дело до конца;
16. Умение строить деловые взаимоотношения;
17. Работоспособность.

Перечисленные требования к кандидатам в состав резерва кадров муниципальных служащих не являются исчерпывающими и предполагают необходимость индивидуального подхода к оценке их знаний, умений и личных качеств. Уровень предъявляемых требований зависит от характера и уровня предстоящей работы. Выявленные в процессе изучения кандидата недостаточно развитые положительные черты характера, способности, знания и навыки учитываются для того, чтобы в процессе дальнейшей

работы с резервом и его подготовки развивать их и совершенствовать до необходимого уровня.

Методы подбора руководящих кадров. Не каждому человеку удастся стать хорошим руководителем. Для этого, кроме образования и желания, нужно обладать определенными способностями, иметь призвание. Это верно по отношению к управлению любой сферой, особенно в органах государственной власти и муниципального управления. Здесь в работе с персоналом, общении с населением, подготовке и принятии решений, организации их выполнения необходимо проявлять высокое мастерство, терпение, ум, чувство ответственности и другие личностные качества. Цена просчетов и ошибок, проступков и злоупотреблений властью исключительно высока. Они оборачиваются экономическим ущербом, политическими потрясениями, человеческими трагедиями и жертвами, многими другими негативными социальными последствиями. Примеров этому в современной России немало.

От руководителей органов местного самоуправления, их подразделений во многом зависит продуктивность работы сотрудников, формирование сплоченной команды. Управляемость персонала — это исполнительность, помноженная на его самостоятельность и творчество. Такой стиль задает и поддерживает руководитель. Руководитель за все в ответе, на него равняются, ему подражают.

В современной России в условиях реформ значение подбора руководителей неуклонно возрастает.

КАКИМ БЫТЬ РУКОВОДИТЕЛЮ В ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ?

Еще в древних цивилизациях пытались найти ответ на этот судьбоносный вопрос, вели поиск людей, которым можно доверить должность управлять людьми. Так, например, в Древнем Египте широкий спектр управленческих функций выполняли жрецы. Отбор самых достойных

начинался с общего знакомства экспертов с соискателем должности по таким критическим «точкам», как внешний вид, манера поведения, ответы на вопросы. Выяснялись его биографические данные, уровень образования, особенно дотошно — умение кратко, внятно и по существу выражать свои мысли, реакции на замечания. Предлагалось изложить свои представления о будущих служебных обязанностях. Для оценки взвешенности и зрелости сделанного претендентом выбора эксперты преднамеренно усложняли предписанные функции и предъявляемые к их исполнителю требования. Такая детализация имела целью проверить претендента «на испуг»: не дрогнет ли, не засомневается в своих силах? Анализу подвергались не только способность складно говорить, но и внимательно слушать и молчать, а также устойчивость к соблазнам, готовность выполнить заведомо неприятные поручения (к примеру, опуститься в полутемный сырой подвал, найти определенный предмет, оставаться там до вызова).

В Древнем Китае особо интересовались общим кругозором будущего руководителя — осведомленностью в вопросах торговли, сельского хозяйства, военного дела, финансов. О сообразительности судили по умению отгадывать загадки, трактовать афоризмы выдающихся мыслителей в условиях ограниченного времени, при внешних помехах.

Древние греки повышенное внимание уделяли умению человека вести дискуссию, доказывать свою правоту, анализу походки и смеха, позволяющих судить о его характере и темпераменте. Сократ так сформулировал свои требования к подбору правителей: «Отдавать предпочтение мужественным и по возможности самым благообразным. Отыскивать людей благородных и строгого нрава с восприимчивостью к наукам и быстрой сообразительностью, с хорошей памятью, трудолюбивых».

К основным направлениям работы по совершенствованию методов и стиля работы руководителей относятся:

- 1) налаживание информирования населения, прежде всего персонала крупных предприятий, фирм, студентов вузов, о возможностях и условиях

участия в конкурсах на обучение и трудоустройство, включая и вакансии руководителей. При этом необходимо раскрыть особенности, сложности и трудности работы в этой сфере, высокие требования, предъявляемые к руководителям;

2) анализ профессий и должностей, типичных для государственной и муниципальной службы, разработка на этой основе соответствующих профессионально-должностных характеристик (профессиограмм, включая психофизиограммы, и профессиокарт, рекламных роликов и других справочных материалов);

3) разработка методов профессионально - должностной диагностики основных качеств, определяющих профессиональную пригодность, а также прогнозов успешности соискателей руководящих должностей;

4) подготовка и апробация организационных процедур и нормативной документации, регламентирующих процесс подбора кандидатов на должности руководителей, его взаимодействие с наймом на работу, заключением индивидуальных контрактов и т. п.

5) оценка экономической и социальной эффективности подбора руководителей и специалистов, формулирование рекомендаций по ее улучшению.

Профессионально-должностные характеристики (профессиограммы) представляют собой краткое, четко структурированное изложение предписанных руководителю управленческих, информационных, координирующих, организационных, контрольных, технических и других функций, объединенных конкретным предметом труда (объекта или субъекта воздействия, взаимодействия), заданной целью и поставленными задачами, решаемых при помощи рекомендованных методов и средств (технологий) в оптимальных условиях и в рамках установленных обязанностей, полномочий, прав и ответственности.

Из этого первого, базового блока характеристики, отражающего требования населения к руководителю, выводятся содержание и объемы

теоретических и прикладных знаний, умений, навыков, подлежащих освоению соискателем должности руководителя в процессе обучения, стажировки, адаптации на рабочем месте (второй блок характеристики).

Анализ массива информации по двум блокам позволяет выделить и определить свойства, качества, особенности организма и личности человека как необходимые и достаточные предпосылки для успешной деятельности руководителя в рамках той или иной должности. Третий блок профессиограммы по сути раскрывает профпригодность руководителя или комплекс его профессионально важных качеств.

Профессиограмма такого рода является не только нормативным документом но и в сочетании с методами оценки соответствующих психофизиологических, нравственно-психологических и других профессионально важных качеств инструментом регулирования подбора руководителей, их найма на работу, движения по горизонтали и вертикали структуры управления, то есть развития его карьеры.

**Примерная схема типовой профессиограммы руководителя органа
муниципального управления:**

Группы качеств по уровню значимости	Перечень качеств, входящих в группу	Структура качеств
1	2	3
1. Ключевые (входные) качества	1. Хорошее здоровье (физическое и нервно-психическое) и здоровый	Нормальное состояние сердечно-сосудистой и нервной систем, органов зрения и слуха; воздержание от наркотиков, алкоголя, курения. Высокая работоспособность

	образ жизни	
	2. Сильный тип нервной системы	Предпочтителен сангвиник (уравновешенный, подвижный), менее пригодны холерик и флегматик, хотя и приемлемы в сочетании: руководитель и его заместитель
	3. Нравственная зрелость (совесть)	Честность и самокритичность, обязательность и ответственность, подлинный демократизм и патриотизм. Стыд за просчеты и страх санкций
2. Ведущие интеллектуально-творческие качества	1. Культура мышления и поведения, профессиональные знания и навыки, их развитие	Интеллигентность как свойство личности, убеждения как ее основа; способность к борьбе при неспособности к подлости и пошлости
	2. Системный, конструктивный интеллект, хорошая память, гибкое воображение.	Видеть конкретное в общем (человека среди людей), общее в конкретном, уметь себе и другим отвечать на вопросы: Что делать? Почему (мотив)? Зачем (цель)? Как (метод)?

	Дар предвидения, интуиция	
	3. Осмысленный учебный, трудовой, производственный, организаторский опыт	Опыт не как склад, а как клад, используемый в труде, творчестве, предпринимательской деятельности для личного достатка и благополучия общества
3. Основные эмоционально-волевые качества	1. Сильная целеустремленная воля, чувство долга	Инициативность, настойчивость (без упрямства), готовность и способность принимать и выполнять решения; корректировать их; дисциплинированность.
	2. Умеренная, контролируемая эмоциональность	Неравнодушие в делах и поступках; честолюбие, стремление к успеху; восприятие неудачи как стимула к действию
	3. Развитые социальные способности	Общительность, отзывчивость, сострадание, склонность к спонсорству; способность влиять на людей, убеждать

4.Вспомогательные (сопутствующие) качества	1. Чувство юмора (остроумие), красноречие	Юмор как средство предупреждения и устранения противоречий и конфликтов
	2. Хорошие манеры, приятный тембр голоса, опрятность, внешняя привлекательность. Харизма	Гармония внутреннего содержания (характера) и внешнего облика как фактор эффективности руководства

Серьезным этапом подбора руководителей органов муниципального управления является выявление и оценка степени развития у претендентов на имеющиеся вакансии тех качеств, которые зафиксированы в примерной типовой профессиограмме. Наряду с качественными оценками могут использоваться оценки в баллах (например, по 10 - или 20 - балльной шкале).

Для решения этой задачи применяются методы:

- а) анкетирование и собеседования по вопросам, касающимся примечательных и критических событий трудовой, учебной, общественной, спортивной деятельности человека;
- б) аппаратные установки (полиграф, детектор лжи);
- в) тестирование, предпочтительно ситуативное и т.п.

Контрольные вопросы и задания

для самостоятельной работы:

1. Какова цель формирования резерва муниципальных служащих?
2. Охарактеризуйте этапы работы по формированию резерва муниципальных служащих.
3. Дайте правовую оценку организационной работы с резервом муниципальных служащих.
4. Дайте правовую характеристику принципам подбора муниципальных служащих в резерв кадров.
5. Что входит в перечень показателей профессиональных и личных качеств по различным категориям муниципальных служащих при проведении отбора муниципальных служащих в резерв на выдвижение?
6. Какие методы по подбору руководителей кадров применяются для муниципальной службы?
7. Какие требования предъявляются к руководителям в организации муниципального управления?
8. Дайте правовую характеристику основным направлениям методов и стилей работы, применяемых в муниципальном управлении.
9. Какими профессионально - должностными характеристиками должен обладать руководитель муниципального управления?

-
- ¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право.— М., 1995. С. 55—80, 116—126.
- ² Таболин В. В. Муниципальное право. Лекции по курсу.— М., 1997. С. 6.
- ³ См.: Курс: Муниципальное право России.— М., 1997. С. 14—16.
- ⁴ Омельченко О. А. Самоуправление в феодальной Германии // Институт самоуправления: историко-правовое исследование.— М.: Наука, 1995. С. 105—124, 223—225; Таболин В. В. Указ. соч. С. 6.
- ⁵ См. подробнее: Курс: Муниципальное право России. С. 15—16.
- ⁶ Там же. С. 15; Таболин В. В. Указ. соч. С. 7.
- ⁷ Козлова Н. Ю. Институты самоуправления в Англии // Институты самоуправления: историко-правовое исследование.— М., 1995. С. 81—103; Курс: Муниципальное право России. С. 15—16.
- ⁸ Таболин В. В. Указ. соч. С. 8.
- ⁹ R. Gneist. Selfgovernment.— Berlin, 1871.
- ¹⁰ Таболин В. В. Указ. соч. С. 8.
- ¹¹ Barron L., Dienes T. Constitutional Law. St. Paul, 1991. P. 252; Курс: Муниципальное право России. С. 15.
- ¹² Баранчиков В. А. Муниципальные органы Великобритании.— М., 1990. С. 56—61.
- ¹³ Курс: Муниципальное право России. С. 17—18; Таболин В. В. Указ. соч. С. 9.
- ¹⁴ Там же.
- ¹⁵ Пухта Г. Ф. История римского права. Курс конституций.— М., 1863. С. 99—100.
- ¹⁶ Таболин В. В. Указ. соч. С. 8.
- ¹⁷ Пухта Г. Ф. Указ. соч. С. 127—130, 229—290; Покровский А. И. История римского права.— Петроград, 1915. С. 78, 113—114
- ¹⁸ Таболин В. В. Указ. соч. С. 10.
- ¹⁹ Омельченко О. А. Указ. соч. С. 104—124.
- ²⁰ Курс: Муниципальное право России. С. 15—16; Таболин В. В. Указ. соч. С. 11.
- ²¹ Таболин В. В. Указ. соч. С. 11.
- ²² Конституции земли Гессен ФРГ. Сб. ФРГ. Статьи 137—138 // Конституции и законодательные акты.— М., 1991. С. 118—119
- ²³ Курс: Муниципальное право России. С. 15.
- ²⁴ Таболин В. В. Указ. соч. С. 11.
- ²⁵ Там же. С. 12.
- ²⁶ Цит. по: Институты самоуправления: историко-правовое исследование. С. 228.
- ²⁷ Таболин В. В. Указ. соч. С. 12.
- ²⁸ См.: Войтович В. Ю. Государственность Удмуртии. История и современность.— Ижевск: Удмуртия, 2003. С. 171—173.
- ²⁸ См.: Войтович В. Ю. Государственность Удмуртии. История и современность.— Ижевск: Удмуртия, 2003. С. 171—173.
- ²⁹ Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства.— М., 1971. С. 9—17
- ³⁰ Таболин В. В. Указ. соч. С. 13.
- ³¹ Таболин А. А. Указ. соч. С. 14.
- ³² Транин А. А. Местные органы Франции. // Местные органы в политической системе капитализма.— М., 1985. С. 118—14.
- ³³ Таболин А. А. Указ. соч. С. 14.
- ³⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка.— М., 1981. С. 651.
- ³⁵ Таболин В. В. Указ. соч. С. 15.
- ³⁶ Там же.

-
- ³⁷ Там же. С. 16.
- ³⁸ Пирумова Н. М. Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX в.— М., 1977. С. 101.
- ³⁹ Таболин В. В. Указ. соч. С. 16.
- ⁴⁰ Таболин В. В. Указ. соч. С. 18.
- ⁴¹ Там же. С. 18.
- ⁴² Вернадский Г. В. История права.— СПб., 1999. С. 99; Яковлев К. Л. Общественное самоуправление в России: история и современность // Местное самоуправление: история, современность и перспективы.— М., 2001.
- ⁴³ ПСЗ. 1-е собр. Т. XXVII. № 20620.
- ⁴⁴ Яковлев К. Л. Указ. соч. С. 74.
- ⁴⁵ Там же.
- ⁴⁶ ПСЗ. 2-е собр. Т. XIII. Отд. 1. № 11189.
- ⁴⁷ Яковлев К. Л. Указ. соч. С. 75.
- ⁴⁸ См. подробно: правовое закрепление управления общиной у государственных крестьян (1822 г.), а ими были в основном лица не русской национальности: Войтович В. Ю. Государственность Удмуртии. История и современность.— Ижевск: Удмуртия, 2003. С. 23—42.
- ⁴⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 481.
- ⁵⁰ Станкевич А. С. Правовая основа местного самоуправления в России на разных этапах его развития // Местное самоуправление: теория и практика.— М., 1998. С. 158.
- ⁵¹ Станкевич А. С. Указ. соч. С. 159.
- ⁵² Войтович В. Ю. Указ. соч. С. 99—114.
- ⁵³ Более подробней: Там же. С. 115—138.
- ⁵⁴ Станкевич А. С. Указ. соч. С. 160.
- ⁵⁵ Более подробно см.: Войтович В. Ю. Указ. соч. С. 281—302.
- ⁵⁶ См.: Там же. С. 302—323.
- ⁵⁷ Там же.
- ⁵⁸ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 29. Ст. 1010.
- ⁵⁹ Станкевич А. С. Указ. соч. С. 162.
- ⁶⁰ Станкевич А. С. Указ. соч. С. 163.
- ⁶¹ Там же.
- ⁶² Станкевич А. С. Указ. соч. С. 164.
- ⁶³ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924; № 44. Ст. 4188.
- ⁶⁴ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 16. Ст. 561.
- ⁶⁵ Там же. 1993. № 18. Ст. 635.
- ⁶⁶ О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 // Российская газета. 1993. 25 декабря.
- ⁶⁷ О реформе местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 (в ред. от 22 декабря 1993 г.) // Российские вести. 1993. 29 октября.
- ⁶⁸ Более подробно см.: Войтович В. Ю. Указ. соч. С. 302—323.
- ⁶⁹ Станкевич А. С. Указ. соч. С. 166.
- ⁷⁰ Станкевич А. С. Указ. соч. С. 166.
- ⁷¹ 71 Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 4197.
- ⁷² Там же. 1993. № 41. Ст. 3944.
- ⁷³ Там же. 1993. № 52. Ст. 5071.
- ⁷⁴ Станкевич А. С. Указ. соч. С. 167.

- ⁷⁵ Конституция Российской Федерации.— М.: Юрид. лит., 1995. С. 7.
- ⁷⁶ Местное самоуправление: теория и практика. Труды Академии управления.— М., 1998. С. 17.
- ⁷⁷ СЗ РФ. 1995. № 35. СЗ РФ. 1996. № 8. Ст. 743.
- ⁷⁸ Лазарев В. В. Местное самоуправление: теория и практика. С. 19.
- ⁷⁹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3508.
- ⁸⁰ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3508.
- ⁸¹ Лазарев В. В. Указ. соч. С. 20.
- ⁸² См.: Глава 1. «Общие положения» Закона УР от 28 мая 1996 г. № 219-1 «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» (с измен. и доп. от 19 ноября 1996 г., 14 января, 8 апреля 1998 г., 22 июня 1999 г., 5 октября 1999 г.).
- ⁸³ Российская газета. 1996. 4 декабря.
- ⁸⁴ См.: ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Ст. 34, 35.
- ⁸⁵ Федеральный закон РФ «О ратификации Европейской Хартии о местном самоуправлении» от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.
- ⁸⁶ Лазарев В.В. Указ. соч. С. 29.
- ⁸⁷ Яковлев К.Л., Борисов А.С., Переверзев Е.А. Правовая основа местного самоуправления в Российской Федерации. Учебное пособие. М., 2000. С. 8—9.
- ⁸⁸ Лазарев В. В. Указ. соч. С. 31.
- ⁸⁹ См.: Ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.
- ⁹⁰ ВВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635.
- ⁹¹ ВВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.
- ⁹² Российская газета. 1996. 17 апреля.
- ⁹³ ВВС РФ. 1992. № 11. Ст. 527.
- ⁹⁴ ВВС РФ. 1992. № 34. Ст. 1976; 1993. № 4. Ст. 118.
- ⁹⁵ Лазарев В. В. Указ. соч. С. 34.
- ⁹⁶ Там же, 38.
- ⁹⁷ Европейская хартия местного самоуправления. Принята в Страсбурге 15 октября 1985 года. Ратифицирована Федеральным законом РФ от 6 апреля 1998 года (см.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695); Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 5 октября 1999 года (см.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5011).
- ⁹⁸ Федеральный закон от 25 сентября 1997 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (см.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4464).
- ⁹⁹ Алёхин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996.
- ¹⁰⁰ Козбаненко В.А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // Государство и право. – 1998. - № 12. – С. 37-46.
- ¹⁰¹ Казанцев Н.А. Толковый словарь правового содержания понятий государственной службы. – М., 1996.
- ¹⁰² Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. – 2003. - № 1. С. 21-22.
- ¹⁰³ Там же. С. 16.
- ¹⁰⁴ Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Текст лекций. - Екатеринбург, 1995.
- ¹⁰⁵ Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. – М., 1996.
- ¹⁰⁶ Закон Удмуртской Республики от 28 мая 1996 года № 219-1 «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» (с изменениями и дополнениями от 19 ноября 1996 года, 14 января, 8 апреля 1998 года, 22 июня 1999 года, 5 октября 1999 года).
- ¹⁰⁷ Устав г. Ижевска. Принят решением Городской Думы г. Ижевска от 15 июня 2001 года № 305. Раздел V. Глава 14 (статьи 93-103).
- ¹⁰⁸ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. – СПб., 1892.
- ¹⁰⁹ Государственная служба. Комплексный подход / Под ред. А.В. Оболонского. – М., 1999.
- ¹¹⁰ Козбаненко В.А. Указ. Соч. С. 21-22.

¹¹¹ Можаява Н.Г., Богинская Е.В. Муниципальное управление: учебник для студентов системы СПО / Под ред. А.А. Скамницкого. – М.: Гардарики, 2006. С. 199-200.

¹¹² Там же. С. 220.

¹¹³ Там же. С. 222-224.

¹¹⁴ Там же. С. 245.

ДЕЛОВАЯ ИГРА

Тема: Заседание городской Думы г.Ижевска – представительного органа городского самоуправления по вопросу об организации местного самоуправления в городе.

Цель: Освоение студентами механизма реализации норм федерального законодательства, законов Удмуртской Республики и Устава г.Ижевска при осуществлении самоуправления в городе.

а) анализ позиций сторон в распределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

б) обсуждение и оценка полученной информации;

в) принятие обоснованного решения по вопросам, которые выносятся на референдум об организации местного самоуправления.

Время: 160 мин.

Участники: 6 бригад студентов.

Подготовительный этап (домашнее задание)

Законспектируйте в рабочей тетради ответы на вопросы. Ответы обоснуйте соответствующими ссылками на статьи Конституции Российской Федерации, Конституции Удмуртской Республики, Федеральных законов от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. № 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации» и законов Удмуртской Республики, а также Устава г.Ижевска от 16 июня 2005 г. № 333 (см.: Муниципальное управление: Сборник нормативно-правовых актов (по состоянию на 1 июня 2007 г.). Часть II. Региональное законодательство / Сост. В.Ю. Войтович. – Ижевск: Ассоциация «Научная книга», 2007. – 468 с.).

1. На каких территориях могут создаваться муниципальные образования?
2. Каковы формы осуществления самоуправления в муниципальных образованиях?
3. На каких территориях осуществляется территориальное местное самоуправление? Каковы его формы?
4. Как формируется представительный орган местного самоуправления?
5. Кто является главой муниципального образования? Каким образом он занимает свою должность?
6. Кто является главой местной администрации? Каким образом он занимает свою должность?
7. Какие вопросы относятся к ведению местного самоуправления?
8. Что решает представительный орган местного самоуправления? Каков порядок и форма принятия решений?
9. Что решает исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления? Какие принимает нормативные акты?
10. Какова правовая основа отзыва депутатов и должностных лиц местного самоуправления?
11. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, каковы ее правовые основания?
12. Какова экономическая основа муниципального образования? Как формируется бюджет муниципального образования?
13. Какие вопросы могут выноситься на местный референдум? Какие не могут?
14. Кто является инициатором и кого назначают на проведение местных референдумов?
15. Какова правовая основа местного референдума?

Распределение ролей по группам

1. Вместе с главой муниципалитета доклад готовят: заведующий горно; заведующий городским коммунальным хозяйством; заведующий городским отделом здравоохранения; начальник городского финансово – планового отдела; заведующий городским отделом культуры – всего 6 человек.

2. Доклад о вопросах, относящихся к исключительному ведению представительного органа государственной власти, готовит председатель Городской Думы вместе со своим заместителем – 2 человека.

3. Как организовать местное самоуправление в микрорайоне на основе Устава г.Ижевска обсуждают 2-3 руководителя территориальных органов общественного самоуправления и готовят совместный доклад – 2-3 человека (не меньше 2-х студентов).

4. Готовить выступление Президенту Удмуртской Республики помогают: министр МВД, министр здравоохранения, руководитель регистрационной палаты РФ при УР, прокурор Удмуртской Республики, министр финансов – всего 6 человек.

5. Вопросы, которые следует вынести на городской референдум для их окончательного решения населением готовят: председатель городской комиссии по референдуму и два его заместителя (не меньше 2-х студентов).

6. Депутаты городской Думы, вырабатывающие свою позицию по вопросам организации референдума, готовят вопросы представителям остальных групп и выносят обоснованное решение о референдуме в качестве экспертов (остальные студенты).

Описание деловой игры

1. Распределение студентов по группам и определение каждому соответствующей роли.

2. Обсуждение вопросов в группах, подготовка к выступлению руководителя группы (главного должностного лица).

Подготовка вопросов к другим группам (не менее 2-х вопросов к каждой группе).

3. Выступления представителей групп. Главный докладчик раскрывает основные положения темы. Члены группы, в случае необходимости, дополняют.

4. По окончании выступления каждой группы – ответы на вопросы.

5. Во время подготовки группа депутатов Городской Думы г.Ижевска прогнозирует вопросы референдума, готовит вопросы группам. Подготовка вопросов может быть как индивидуальной, так и коллективной.

6. По окончании выступлений групп депутаты высказывают свою обоснованную точку зрения и принимают решение путем голосования.

7. Преподаватель подводит итоги игры, отмечая основные обсужденные вопросы, повторяя (в общих чертах) ход обсуждения и выступлений депутатов.

Порядок проведения

Вводное слово руководителя игры-преподавателя	- 5 мин.
Обсуждение домашнего задания	- 25 мин.
Распределение ролей, открытие заседания	- 5 мин.
Подготовка докладов в группах	- 20 мин.
Выступление участников с сообщениями по проблемам, указанным в ролевых характеристиках (по 10 мин. Каждому участнику)	- 60 мин.
Вопросы к группам (по 5 мин.)	- 30 мин.
Принятие решения (голосование)	- 5 мин.
Подведение итогов руководителем игры	- 10 мин.

Задачи на основе ситуационных анализов

Местное самоуправление в системе народовластия

Задача 1.

Глава муниципального образования района внес для рассмотрения и принятия районному собранию депутатов проект структуры и порядок формирования органов должностных лиц местного самоуправления района. Президент УР предложил сначала согласовать предложения по структуре органов местного самоуправления и их наименованию в соответствующих комитетах и управлениях Республики, а также установил району предельную численность муниципальных служащих – 27 человек и утвердил соответствующий фонд заработной платы. Как надлежит отнестись к действиям Президента УР? Охарактеризуйте принципы самостоятельности решения населением вопросов местного значения.

Задача 2.

В соответствии с решением референдума г. Ижевска глава муниципального образования получил крупный кредит на реконструкцию муниципального деревообрабатывающего завода. Планировалось окупить расходы в течение одного года, а за счет прибыли выполнить капитальный ремонт городской теплосети. Однако из-за резкого падения спроса на продукцию завод обанкротился. Руководство города обратилось к Президенту Удмуртской Республики с требованием компенсировать указанные потери за счет республиканского бюджета, предупредив, что иначе ветхие теплосети могут выйти из строя. Президент ответил, что ремонт муниципальных теплосетей относится к функциям местного самоуправления и их ремонт должен финансироваться из местного бюджета, например, за счет временного прекращения строительства окружной автомагистрали.

Правомерна ли позиция Президента УР? Кто несет ответственность за материальный ущерб, вызванный решением референдума?

Охарактеризуйте функции местного самоуправления и принципы решения населением вопросов местного самоуправления и принципы решения населением вопросов местного значения под свою ответственность.

Задача 3.

Коллегия республиканского комитета по культуре возложила государственные полномочия по сохранению памятников истории, находящихся в государственной собственности, на отделы культуры муниципальных образований районов с передачей им соответствующих финансовых ресурсов и установлением системы отчетности. Правомерны ли действия коллегии республиканского комитета по культуре?

Охарактеризуйте порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Задача 4.

Главный врач городской муниципальной больницы отказался выполнять приказ начальника республиканского управления здравоохранения о расширении хирургического отделения, а также о предоставлении отчетности о ходе подготовки больницы к осенне-зимнему сезону. Отказ главный врач мотивировал своей самостоятельностью и подчинением только администрации города. Оцените действия главного врача.

Охарактеризуйте принципы организационного обособления местного самоуправления в системе управления государством.

Задача 5.

Три соседних муниципальных образования создали ассоциацию для совместного осуществления охраны окружающей среды. Ассоциации они передали свои полномочия в области охраны окружающей среды и установили, что постановления ассоциации по данным вопросам обязательны для исполнения всеми расположенными на их территориях предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от их организационно-правовых форм, а также гражданами.

Прокурор опротестовал наделение ассоциации указанными полномочиями. Правомерны ли действия прокурора? Охарактеризуйте права муниципальных образований на создание ассоциаций и союзов.

Правовые, территориальные и организационные основы местного самоуправления.

Задача 1.

В устав муниципального образования г.Ижевска, принятый его представительным органом, были внесены следующие положения, из-за которых управление регистрационной палаты РФ при УР отказало в государственной регистрации устава:

- порядок выборов депутатов представительного органа муниципального образования, отличающийся от республиканского закона;
- наделение граждан, не проживающих в городе, но имеющих на его территории в собственности объекты недвижимости и уплачивающих налоги в городской бюджет, активным и пассивным избирательным правом;
- право изъятия у собственников земельных участков для муниципальных нужд;

- право отказа в принятии к выполнению отдельных государственных полномочий, наделенных законом органов местного самоуправления города.

Управление регистрационной палатой также указало, что в соответствии с республиканским законом устав должен приниматься населением.

Правомерно ли решение управления регистрационной палатой? Охарактеризуйте порядок разработки устава муниципального образования и его содержание.

Задача 2.

Жители поселка Октябрьский, численность населения которого составляет 450 человек, обратились к представительному органу муниципального образования района с заявлением о предоставлении им права на осуществление в поселке местного самоуправления. В их просьбе было отказано в связи с небольшой численностью населения и недостаточностью у поселка финансовых ресурсов. Жители поселка обжаловали это решение в суд.

Решите дело.

Охарактеризуйте институт территориальных основ местного самоуправления.

Задача 3.

Представительный орган Завьяловского района принял решение укрупнить муниципальное образование сельских поселений путем объединения двух-трех поселений в одно. Совет ветеранов одного из поселений обжаловал это решение в суд, указав, что мнения жителей поселений никто не спрашивал. Решите дело.

Охарактеризуйте порядок установления и изменения границ муниципального образования.

Задача 4.

В границах муниципального образования района созданы муниципальные образования в городах районного значения, городских поселках и поселениях. Представительный орган и глава муниципального образования района приняли пятилетнюю программу благоустройства населенных пунктов района, в которой определили виды и объемы конкретных работ, и их финансирование, как из районного, так и из местных бюджетов. Правомерно ли принятие данной программы? Охарактеризуйте правовой статус муниципальных образований, действующих в границах территории муниципального образования района, и степень их подчиненности органам и должностным лицам местного самоуправления района.

Финансово-экономические основы местного самоуправления

Задача 1.

Представительный орган и глава муниципального образования поселка Игра обратились к органам государственной власти республики с ходатайством передать в собственность поселка ряд объектов, находящихся в собственности республики, необходимых для решения вопросов местного значения. Они просили передать им в собственность поселковую котельную, ремонтно-строительную базу, дом культуры, молочный завод, которые в основном обслуживали нужды только жителей поселка.

Какое решение должны принять органы государственной власти республики? Охарактеризуйте порядок формирования муниципальной собственности.

Задача 2.

Президент Удмуртской Республики издал постановление, в котором поручил главам муниципальных образований районов премировать из местных бюджетов лучших спортсменов по итогам республиканской спартакиады, а также увеличить финансирование на спортивную работу. Правомерно ли данное постановление Президента? Охарактеризуйте порядок формирования и исполнения местных бюджетов.

Задача 3.

Глава муниципального образования поселка Ува издал постановление, в котором установил разовое внесение жителями средств для финансирования строительства газопровода. Правомерно ли данное постановление? Охарактеризуйте порядок установления местных налогов и сборов.

Задача 4.

Глава муниципального образования издал постановление об изъятии излишнего неиспользуемого, а также используемого не по назначению имущества у муниципальных унитарных предприятий основанных на праве хозяйственного ведения и оперативного управления. Руководители предприятий, считая постановление неправомерным, обжаловали его в суд.

Решите дело.

Охарактеризуйте правовой статус муниципальных унитарных предприятий.

Задача 5.

Глава муниципального образования поселка Игра издал постановление о приватизации муниципального молочного завода. Президент УР издал указ, которым отменил указанное постановление главы поселка, указав, что данный завод всего лишь год назад передан республикой в муниципальную собственность поселка для решения задач местного значения.

Какие нарушения действующего законодательства допущены руководителями поселка и республики? Охарактеризуйте институт муниципальной собственности.

Задача 6.

Законодательный орган республики принял закон «О выборах депутатов Государственного Совета Республики», в котором установил, что кандидаты в депутаты и их доверенные лица пользуются правом бесплатного проезда на транспорте общего пользования на территории избирательного округа. По окончании выборов муниципальные образования районов, владеющие автобусными предприятиями, выставили Министерству финансов республики счета, предусматривающие компенсацию уменьшения своих доходов, возникших вследствие исполнения закона о бесплатном проезде кандидатов в депутаты и их доверенных лиц. Министерство финансов отказалось удовлетворить эти требования районов, мотивируя тем, что данные выборы проводились, в том числе и в интересах районов. Правомерны ли действия Министерства финансов республики? Охарактеризуйте порядок финансирования отдельных государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, и компенсации их дополнительных расходов вследствие решений, принятых органами государственной власти.

Предметы ведения и полномочия местного самоуправления.**Задача 1.**

Представительный орган муниципального образования района внес дополнения в устав района, которым установил порядок созыва и проведения собрания граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции. Государственный Совет Удмуртской Республики принял постановление, в котором указал на неправильность установления указанных норм в уставе и их недействительность, пока не будет принят республиканский закон по этим вопросам. Постановление какого органа правомерно? Охарактеризуйте соотношение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также представительных органов местного самоуправления в регулировании

отношений, возникающих в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

Задача 2.

Глава муниципального образования г.Ижевска издал постановление, которым установил для всех предприятий независимо от их организационно-правовых форм бронь по приему молодых людей, окончивших общеобразовательные школы города, на работу и профессиональное обучение. Правомерно ли указанное постановление? Охарактеризуйте полномочия органов местного самоуправления в отношениях с предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися и не находящимися в муниципальной собственности.

Задача 3.

Суд удовлетворил иск главы муниципального образования поселка Северный о возмещении ущерба, причиненного акционерным обществом «Комбинат строительных материалов» вследствие нарушения требований нормативов выброса вредных веществ, и выплате штрафа. Полученные по иску денежные средства были направлены на ремонт школы. Через месяц собрание депутатов поселка приняло решение о приостановлении работы цеха по производству рубероида этого комбината в связи продолжением выброса вредных веществ.

Правомерны ли указанные действия главы муниципального образования и собрание депутатов?

Охарактеризуйте полномочия местного самоуправления в области охраны окружающей среды.

Задача 4

Президент Удмуртской Республики издал указ, в котором разрешил управлению жилищно-коммунального хозяйства построить в муниципальном образовании поселка Игра завод по ремонту уборочной техники.

Глава муниципального образования запретил начинать строительство завода в поселке, указав на то, что у заказчика нет разрешения на это поселкового собрания депутатов. Чье решение правомерно?

Охарактеризуйте полномочия местного самоуправления в области строительства.

Задача 5

Житель поселка Ува обратился в суд с иском о возмещении администрацией муниципального образования вреда, причиненного его здоровью, в результате не информирования населения о распространении в поселке одного из социально значимых заболеваний, а также низкого качества медицинской помощи в муниципальной больнице, в которой он находился на лечении.

Решите дело.

Охарактеризуйте полномочия местного самоуправления в области охраны здоровья населения.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления

Задача 1.

Представительный орган поселка Северный решил заслушать отчет главы муниципального образования о его работе по управлению муниципальной собственностью. Однако глава муниципального образования отказался выступать с отчетом, мотивируя это тем, что он избран, как и депутаты, населением, в соответствии с уставом он председательствует на заседаниях представительного органа, а также тем, что за решение указанных вопросов отвечает один из его заместителей.

Правомерен ли отказ главы муниципального образования отчитаться перед представительным органом?

Охарактеризуйте институт представительного органа местного самоуправления.

Задача 2.

Представительный орган г.Ижевска внес ряд изменений в устав города, принятый на референдуме населением. В частности, вместо избрания главы муниципального образования населением была включена норма, устанавливающая порядок избрания его представительным органом города из состава депутатов и вступающая в силу со дня опубликования. Устав был добавлен также статьей, запрещающей муниципальным служащим заниматься какой-либо другой оплачиваемой деятельностью.

Правомерно ли решение представительного органа? Охарактеризуйте статус главы муниципального образования.

Задача 3.

Представительный орган поселка Игра делегировал свои полномочия по установлению местных налогов и сборов главе муниципального образования поселка.

Правомерно ли подобное решение?

Охарактеризуйте институт полномочий представительного органа местного самоуправления.

Задача 4.

Директор акционерного общества, являющийся депутатом представительного органа муниципального образования района, с согласия

прокурора района был подвергнут работниками МВД обыску по месту работы. Депутат, считая эти действия неправомерными, обжаловал их прокурору Республики.

Правомерны ли действия работников МВД и прокурора района?

Охарактеризуйте статус депутата представительного органа местного самоуправления.

Задача 5.

Житель города Сарапул обратился в суд с иском к администрации муниципального поселения города, в котором просил суд отменить решение администрации о назначении нового заведующего отделом социального обеспечения и обязать администрацию назначить его на эту должность, так как он первым обратился с заявлением, имеет необходимое образование и опыт работы. В иске он также просил обязать администрацию города компенсировать ему моральный ущерб, причиненный в результате неполучения им ответа на поданное заявление.

Решить дело.

Охарактеризуйте институт муниципальной службы в части поступления на службу, нахождения на службе, а также укажите основания ее прекращения.

Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления

Задача 1.

Инициативная группа граждан поселка Зура внесла, в соответствии с уставом поселка, в представительный орган местного самоуправления в качестве правотворческой инициативы проект решения о прекращении строительства завода бытовой химии. Глава муниципального образования как председательствующий на заседаниях представительного органа через три месяца вернул инициативной группе указанный проект решения, мотивируя решение нецелесообразностью прекращения строительства завода, так как ввод его в действие позволит полностью обеспечить жителей работой и получить источник пополнения местного бюджета.

Правомерны ли действия главы муниципального образования? Охарактеризуйте институт народной правотворческой инициативы.

Задача 2.

Жители одного из домов города Глазова создали домовый комитет для совместного обеспечения эксплуатации дома, благоустройства прилегающей территории и решения других общих задач. Домовой комитет по поручению жителей дома обратился к главе муниципального образования города с

просьбой дать, в соответствии с уставом города, согласие на регистрацию комитета в качестве юридического лица и открытие в банке собственного счета. Глава муниципального образования ответил отказом, мотивируя тем, что он не был уведомлен о собрании жителей дома, с ним не был согласован проект положения о домовом комитете, и прежде чем просить статус юридического лица, следует поработать и доказать делами свою дееспособность. Правомерны ли действия главы муниципального образования?

Охарактеризуйте институт территориального общественного самоуправления.

Задача 3.

Муниципальный служащий Иванов был выдвинут кандидатом в депутаты представительного органа муниципального образования города Ижевска. В муниципальной избирательной комиссии ему разъяснили, что он как муниципальный служащий не вправе быть депутатом. В связи с этим в случае его избрания депутатом он должен будет уйти с муниципальной службы. Иванов выразил протест, заявив, что это будет нарушением его избирательного права. Кто прав, чья позиция правомерна?

Охарактеризуйте институт избирательных прав и права на участие в местном референдуме, а также принципы правоведения муниципальных выборов и местного референдума.

Задача 4.

В Индустриальном районе г.Ижевска инициативная группа в количестве 8 человек, образовавшаяся с целью проведения местного референдума, обратилась через пять месяцев после завершения населением выборов главы муниципального образования в муниципальную избирательную комиссию района, которая действует в качестве комиссии референдума, с ходатайством о регистрации группы. В ходатайстве формулировка вопроса, выносимого на референдум, была дана в следующей редакции: «Согласны ли Вы отозвать Ю.С. Иванова с должности главы муниципального образования района?». Избирательная комиссия отказала в регистрации инициативной группы.

По каким основаниям было отказано в регистрации группы? Охарактеризуйте порядок реализации инициативы проведения местного референдума.

Задача 5.

Муниципальная избирательная комиссия отменила свое решение о регистрации Васильева в качестве кандидата на должность главы муниципального образования за использование им своего служебного положения в целях избрания. Васильев обжаловал это решение комиссии в суд.

Решите дело.

Охарактеризуйте порядок обжалования нарушений избирательных прав и ответственность за нарушение избирательных прав.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Задача 1.

Группа избирателей муниципального образования города Можги обратилась в Государственный Совет Республики с ходатайством прекратить полномочия их городского Совета депутатов, который неоднократно принимал решения, нарушающие федеральные законы и устав города.

Какое постановление должен принять Государственный Совет ?

Охарактеризуйте институт ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством?

Задача 2.

Районный референдум принял решение о запрещении торговли привезенными из других мест картофелем и овощами на всей территории муниципального образования района. Инициативная группа убеждала в целесообразности принятия такого решения в связи с перепроизводством этих культур в своем районе. Жители района, которые голосовали против указанного решения референдума, обжаловали его в суд.

Решите дело.

Охарактеризуйте порядок обжалования в суд решений, принимаемых местными сообществами и их органами.

Задача 3.

Акционерное общество «Восход» обратилось в суд с иском, в котором просило отменить постановление главы муниципального образования г.Камбарка, обязывающего АО «Восход» выполнить муниципальный заказ за счет материальных ресурсов исполнителя по ценам, утвержденным указанным постановлением.

Решите дело.

Охарактеризуйте понятие и правовые основы муниципального заказа.

Вопросы для подготовки к зачетам (экзаменам)

1. Местное самоуправление как социально-политический институт, его значение в формировании гражданского общества.
2. Европейская Хартия местного самоуправления: правовая характеристика.
3. Основные модели местного самоуправления, их особенности.
4. Теория общественного (хозяйственного) самоуправления.
5. Концептуальные основы теории свободной общины.
6. Соотношения теорий местного самоуправления.
7. Местное самоуправление в Древней Руси.
8. Местное самоуправление в царское время.
9. Местное самоуправление после 1917 г.
10. Особенности реформирования местного самоуправления в Российской Федерации.
11. Структура и содержание Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
12. Понятие местного самоуправления по федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
13. Роль и значение местного самоуправления в формировании гражданского общества.
14. Формы осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, их правовая характеристика.
15. Правовые основы установления и изменения муниципальных образований, изменение их границ и наименований.
16. Формирование местного бюджета органами местного самоуправления.
17. Правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

18. Гарантии местного самоуправления.
19. Правовые основы реформирования местного самоуправления в Удмуртской Республике.
20. Правовой статус и компетенция органов местного самоуправления по законодательству Удмуртской Республики.
21. Законы Удмуртской Республики о местном самоуправлении, их правовая характеристика.
22. Правовые проблемы формирования муниципальных образований в Удмуртской Республике.
23. Формы осуществления местного самоуправления.
24. Правовые основы местного самоуправления.
25. Система органов местного самоуправления: правовая характеристика.
26. Финансово-экономические основы местного самоуправления.
27. Местное самоуправление и государственная власть.
28. Понятие муниципальной службы по Федеральному законодательству от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации».
29. Правовая основа организации муниципальной службы.
30. Правовой статус и функции муниципальной службы.
31. Принципы муниципальной службы.
32. Понятие и виды муниципальной должности по Федеральному закону № 25 от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации».
33. Правовые ограничения муниципальной службы.
34. Ответственность муниципальных служащих.
35. Гарантии муниципальных служащих.
36. Организационно-правовые формы муниципальной службы, их характеристика.
37. Понятие и виды муниципальных должностей.

-
38. Понятие и классификация муниципальных служащих.
 39. Правовой статус муниципального служащего.
 40. Прохождение муниципальной службы.
 41. Законодательное закрепление прохождения муниципальной службы в субъектах Российской Федерации (на примере Удмуртской Республики).
 42. Функции муниципальной службы, их правовая характеристика.
 43. Принципы муниципальной службы, их правовая характеристика.
 44. Основание отказа гражданам Российской Федерации принятия на муниципальную службу.
 45. Правовые основы этических требований к муниципальному служащему.
 46. Порядок работы муниципального служащего со сведениями конфиденциального характера.
 47. Правовая основа повышения квалификации и переподготовки муниципального служащего.
 48. Этапы процесса организации обучения муниципального служащего.
 49. Порядок работы аттестационной комиссии.
 50. Группы муниципальных служащих, их правовая характеристика.
 51. Квалификационные требования к муниципальным должностям, их правовая характеристика.
 52. Соотношение муниципальной должности муниципальной службы с государственной должностью государственной службы по Федеральному законодательству.
 53. Требования, предъявляемые к гражданам, претендующим на государственную службу.
 54. Этические правила муниципального служащего муниципальной службы, правовая характеристика.
 55. Критерии эффективности муниципальной службы.
 56. Этапы организации проведения аттестации муниципального служащего, их правовая характеристика.

-
57. Гарантии, предусмотренные законодателем муниципальному служащему при проведении аттестации, их правовая характеристика.
 58. Этапы работы по формированию резерва муниципальных служащих, их правовая характеристика.
 59. Принципы подбора муниципальных служащих на муниципальную службу.
 60. Профессионально-должностные характеристики муниципального служащего.
 61. Служба как вид общественно-полезной деятельности, ее особенности.
 62. Муниципальная служба как особый вид службы.
 63. Реестры муниципальных должностей, их правовое регулирование.
 64. Особенности уголовной ответственности муниципальных служащих.
 65. Материальная ответственность муниципальных служащих.
 66. Муниципальная служба как субъект управления: цели, задачи.
 67. Проблемы совершенствования муниципальной службы в современных условиях.
 68. Прекращение муниципальной службы, правовые основы.

Нормативные материалы и учебно-методическая литература

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.
3. Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ.
4. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ.
5. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ.
6. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ.
7. Закон УР «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» от 13 июля 2005 года № 45-РЗ.
8. Закон УР «О формировании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Удмуртской Республике» от 11 марта 2005 года № 5-РЗ.
9. Закон УР «О выборах глав муниципальных образований в Удмуртской Республике» от 5 декабря 2003 года № 59-РЗ.
10. Закон УР «О муниципальной службе в Удмуртской Республике» от 25 февраля 1999 года № 749-1.
11. Закон УР «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Удмуртской Республике» от 11 ноября 2003 года № 53-РЗ.
12. Закон УР «О местном референдуме и местном консультативном референдуме в Удмуртской Республике» от 11 ноября 2003 года № 51-РЗ.
13. Закон УР «О присвоении и сохранении квалификационных разрядов муниципальным служащим в Удмуртской Республике» от 6 марта 2001 года № 8-РЗ.
14. Решение Городской Думы г. Ижевска «О принятии Устава муниципального образования «город Ижевск» (Устава города Ижевска) от 16 июня 2005 года № 333.

Рекомендуемая литература (основная, дополнительная)

1. Вильямский В.С. Основы организации муниципального управления / В.С. Вильямский. – Ростов н /Д.: Феникс, 2007.
2. Войтович В.Ю. Институт муниципальной службы – основа становления гражданского общества. Ижевск: Наука Удмуртии, 2007. № 2. С. 14-26.
3. Войтович В.Ю. Правовое регулирование муниципальной службы: пролемы, решения. Ижевск: Наука Удмуртии, 2007. № 3. С. 131-141.
4. Войтович В.Ю. Демократические основы осуществления местного самоуправления в России. Ижевск: Наука Удмуртии, 2007. № 5. С. 32-41.
5. Войтович В.Ю. Местное самоуправление – основа формирования гражданского общества. / Сборник статей под ред. д.ю.н., проф. В.Ю. Войтовича. Ижевск: Издательство «Научная книга», 2008. С. 6-53.
6. Войтович В.Ю. Местное самоуправление – конституционно-правовая основа становления гражданского общества в России. / Государственное и муниципальное строительство в России (на примере Удмуртии): Сборник научных статей под ред. д.ю.н., проф. В.Ю. Войтовича. Ижевск, 2006.
7. Войтович В.Ю., Иванова А.А. Организационно-правовое реформирование местного самоуправления в России (на примере Удмуртии). Ижевск, 2007.
8. Войтович В.Ю. Государственное строительство в Удмуртии: основные вехи. Ижевск: Удмуртия, 2006.
9. Государственное и муниципальное строительство в России (на примере Удмуртии): Сборник науч. статей / под ред. д.ю.н., проф. В.Ю. Войтовича. Ижевск, 2006.
10. Дульщикова Ю.С. Региональная политика и управление. М., 1998.
11. Зотов В.Б. Территориальное управление. М., 1998.
12. Каретин В.Н. Бюджетный процесс в государственном и муниципальном управлении: учеб. Пособие. СПб., 1998.
13. Местное самоуправление – основа управления обществом: Сборник статей / Под ред. д.ю.н., проф. В.Ю. Войтовича. Ижевск: Издательство «Научная книга», 2008.
14. Шумянкova Н.В. Муниципальное управление: Учебное пособие / Н.В. Шумянкova. М.: Экзамен, 2004.

ПРИЛОЖЕНИЯ**Европейская хартия местного самоуправления
(Страсбург, 15 октября 1985 г.)****Преамбула**

Государства-члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию, считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, считая, что одним из средств, служащих достижению этой цели, является заключение соглашений в области управления, считая, что органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя, считая, что право граждан участвовать в ведении государственных дел относится к демократическим принципам, разделяемым всеми Государствами-членами Совета Европы,

полагая, что это право наиболее непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне, будучи убежденными, что наличие облеченных реальной ответственностью органов местного самоуправления может обеспечить эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление, сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти, утверждая, что это предполагает наличие местных органов самоуправления, которые располагают уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем, и которые имеют широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка и средств ее осуществления и необходимых для этого ресурсов, договорились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том порядке и объеме, в каком это предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии.

Часть I

Статья 2 Конституционная и законодательная основа местного самоуправления

Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве, и там, где это практически целесообразно, в конституции государства.

Статья 3 Понятие местного самоуправления

1. Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение ни в коей мере не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону.

Статья 4 Сфера компетенции местного самоуправления

1. Основные полномочия и компетенция органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Однако, это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий и компетенции для конкретных целей.

В Российской Федерации общие принципы организации местного самоуправления определены главой 8 Конституции РФ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.

3. Публичная власть, как правило, должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину. Предоставление полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и характера поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в порядке, установленном законом.

5. При делегировании полномочий центральными или региональными органами местным органам самоуправления последние должны, насколько это возможно, обладать свободой применять их в соответствии с местными условиями.

6. В процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, с ними проводятся консультации, насколько это возможно - заблаговременно и в соответствующей форме.

Статья 5 Защита территориальной сферы полномочий органов местного самоуправления

При изменении территориальной сферы полномочий органов местной власти проводятся предварительные консультации с соответствующими местными общинами, по возможности путем проведения референдума там, где это позволяет закон.

Статья 6 Соответствие административных структур и ресурсов задачам органов местного самоуправления.

1. Без ущерба для более общих законодательных положений местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

2. Условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы можно было обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, вознаграждения и продвижения по службе.

Статья 7 Условия осуществления полномочий на местном уровне

1. Условия службы местных выборных представителей должны обеспечивать свободное осуществление ими их функций.

2. Они должны предусматривать получение надлежащей денежной компенсации расходов, понесенных в связи с осуществлением ими своих полномочий, а также, где это целесообразно, компенсации за потерю заработка или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное страхование.

3. Любые функции и деятельность, несовместимые с занятием местной выборной должности, определяются законом или основополагающими принципами права.

Статья 8 Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления

1. Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен лишь для обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов. Тем не менее, административный контроль может, там, где это целесообразно, осуществляться вышестоящими органами власти при выполнении органами местного самоуправления делегированных им задач.

3. Административный контроль за органами местного самоуправления осуществляется таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

Статья 9 Источники финансирования органов местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им по конституции или закону полномочиям.

3. По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и

гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением расходов, связанных с осуществлением местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащего на них бремени расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться на финансирование конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции.

8. Для займа средств на капиталовложения местные органы самоуправления должны с учетом законодательства иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала.

Статья 10 Право местных органов самоуправления на объединение

1. Местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и, в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес.

2. В каждом государстве должно быть признано право местных органов самоуправления вступать в объединение для защиты и продвижения общих

интересов и в международное объединение органов местного самоуправления.

3. Местным органам самоуправления предоставляется право на условиях, которые могут быть установлены законом, сотрудничать с подобными органами других государств.

Статья 11 Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления.

Часть II Особые положения

Статья 12 Обязательства

1. Каждая Сторона обязуется соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов Части I Хартии, при этом по меньшей мере десять должны быть выбраны из нижеследующих пунктов:

- статья 2
- статья 3, пункты 1 и 2
- статья 4, пункты 1, 2 и 4
- статья 5
- статья 7, пункт 1
- статья 8, пункт 2
- статья 9, пункты 1, 2 и 3
- статья 10, пункт 1
- статья 11.

2. В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты, либо документа о принятии или одобрении Хартии каждое договаривающееся

государство уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, выбранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. В дальнейшем любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязуется соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения уведомляющей Стороны и вступают в силу в первый день месяца, следующего за истечением трехмесячного срока с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 13 Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на территории Сторон категории органов местного самоуправления. Однако в момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать те категории органов местного или регионального самоуправления, которыми она намерена ограничить применение настоящей Хартии, или категории, которые она намерена исключить из сферы ее применения. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории местного и регионального самоуправления.

Статья 14 Предоставление информации

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных

мерах, принятых ею для обеспечения соблюдения положений настоящей Хартии.

Часть III

Статья 15 Подписание, ратификация и вступление в силу

1. Настоящая Хартия открыта для подписания Государствами-членами Совета Европы. Хартия подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты, либо документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступит в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты заявления четырьмя Государствами-членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. Для любого Государства-члена Совета Европы, впоследствии выразившего согласие быть связанным Хартией, она вступит в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии или одобрении Хартии.

Европейская хартия местного самоуправления ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ

Статья 16 Территориальная оговорка

1. В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии, любое государство может указать территорию или территории, к которым будет применяться настоящая Хартия.

2. Каждое государство может в дальнейшем в любой момент путем заявления, направленного Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в заявлении. В отношении этой территории Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты получения такого заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими пунктами, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем направления уведомления Генеральному секретарю. Такой отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего за истечением шестимесячного срока после даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

Статья 17 Денонсация

1. Любая из Сторон может денонсировать настоящую Хартию в любое время по истечении пятилетнего срока со дня ее вступления в силу для данной Стороны. За шесть месяцев Генеральному секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других Сторон, при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

2. Согласно положениям предыдущего пункта каждая из Сторон может денонсировать любой ранее принятый ею пункт Части I Хартии при том условии, что число и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям пункта 1 статьи 12. Каждая сторона, которая после денонсации одного из пунктов более не удовлетворяет требованиям пункта 1 статьи 12, будет рассматриваться как денонсировавшая также Хартию в целом.

Статья 18 Уведомление

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет Государства-члены Совета Европы:

- a). О любом подписании;
- b). О сдаче на хранение любой ратификационной грамоты, либо документа о принятии или одобрении;
- c). О любой дате вступления настоящей Хартии в силу в соответствии с положениями статьи 15;
- d). О любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;
- e). О любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;
- f). О любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящемся к настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, будучи должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года на английском и на французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который будет храниться в архиве Совета Европы.

Генеральный секретарь Совета Европы направляет должным образом заверенную копию каждому из Государств - членов Совета Европы.

2 марта 2007 года

№ 25-ФЗ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят
Государственной Думой
7 февраля 2007 года

Одобрен
Советом Федерации
21 февраля 2007 года

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

1. Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе (далее - граждане), прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

2. Настоящим Федеральным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами (далее - избирательные комиссии муниципальных образований), с правом решающего голоса, поскольку указанные лица (далее - лица, замещающие муниципальные должности) не являются муниципальными служащими.

Статья 2. Муниципальная служба

1. Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях

муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

2. Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

3. Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Статья 3. Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации

1. Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, а также настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (далее - законодательство о муниципальной службе), уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

2. На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными настоящим Федеральным законом.

Статья 4. Основные принципы муниципальной службы

Основными принципами муниципальной службы являются:

-
- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
 - 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, 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;
 - 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
 - 4) стабильность муниципальной службы;
 - 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
 - 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
 - 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
 - 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
 - 9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
 - 10) внепартийность муниципальной службы.

Статья 5. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации

Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации (далее - государственная гражданская служба) обеспечивается посредством:

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

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

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

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

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

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Глава 2. ДОЛЖНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Статья 6. Должности муниципальной службы

1. Должность муниципальной службы - должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

2. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей

муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

3. При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

Статья 7. Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации

1. Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

2. В реестре должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

Статья 8. Классификация должностей муниципальной службы

1. Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

1) высшие должности муниципальной службы;

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

2. Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Статья 9. Основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы

1. Для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

2. Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

3. В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности

главы местной администрации муниципального района (городского округа) - уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Глава 3. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ (СТАТУС) МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

Статья 10. Муниципальный служащий

1. Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

2. Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

Статья 11. Основные права муниципального служащего

1. Муниципальный служащий имеет право на:

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;

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

3) оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

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

6) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

7) повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

8) защиту своих персональных данных;

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;

10) объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

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;

12) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом. Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 13 настоящего Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Статья 12. Основные обязанности муниципального служащего

1. Муниципальный служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые

акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

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

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

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

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;

7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

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

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства

Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

11) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

2. Муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 13. Ограничения, связанные с муниципальной службой

1. Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством Российской Федерации;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения

им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

7) наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

9) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

2. Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

Статья 14. Запреты, связанные с муниципальной службой

1. В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

1) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с

федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

2) замещать должность муниципальной службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

б) избрания или назначения на муниципальную должность;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

3) заниматься предпринимательской деятельностью;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;

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

7) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

8) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

9) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

10) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций;

11) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

12) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

13) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

15) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

16) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

2. Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не

вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

3. Гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Статья 15. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципального служащего

1. Гражданин при поступлении на муниципальную службу, а также муниципальный служащий ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, обязан представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Указанные сведения представляются в порядке и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации.

2. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые муниципальным служащим в соответствии с настоящей статьей, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральными законами они не отнесены к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну.

3. Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципального служащего для

установления или определения его платежеспособности, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды религиозных или других общественных объединений, иных организаций, а также физических лиц.

4. Муниципальный служащий, виновный в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера других муниципальных служащих или в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных законодательством Российской Федерации, несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Глава 4. ПОРЯДОК ПОСТУПЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ, ЕЕ ПРОХОЖДЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ

Статья 16. Поступление на муниципальную службу

1. На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с настоящим Федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в статье 13 настоящего Федерального закона в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой.

2. При поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других

обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

3. При поступлении на муниципальную службу гражданин представляет:

1) заявление с просьбой о поступлении на муниципальную службу и замещении должности муниципальной службы;

2) собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, установленной Правительством Российской Федерации;

3) паспорт;

4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;

5) документ об образовании;

6) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;

7) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;

8) документы воинского учета - для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;

9) заключение медицинского учреждения об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу;

10) сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

11) иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

4. Сведения, представленные в соответствии с настоящим Федеральным законом гражданином при поступлении на муниципальную службу, могут подвергаться проверке в установленном федеральными законами порядке. В

отдельных муниципальных образованиях федеральными законами могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу.

5. В случае установления в процессе проверки, предусмотренной частью 4 настоящей статьи, обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, указанный гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу.

6. Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

7. Гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт. Порядок замещения должности главы местной администрации по контракту и порядок заключения и расторжения контракта с лицом, назначаемым на указанную должность по контракту, определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Типовая форма контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, утверждается законом субъекта Российской Федерации.

8. Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы.

9. Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий.

Статья 17. Конкурс на замещение должности муниципальной службы

1. При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

2. Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования.

3. Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы.

Статья 18. Аттестация муниципальных служащих

1. Аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной

службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года.

2. Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

- 1) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;
- 2) достигшие возраста 60 лет;
- 3) беременные женщины;

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

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

3. По результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует. Аттестационная комиссия может давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении их в должности, а в случае необходимости рекомендации об улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих. Результаты аттестации сообщаются аттестованным муниципальным служащим непосредственно после подведения итогов голосования. Материалы аттестации передаются представителю нанимателя (работодателю).

4. По результатам аттестации представитель нанимателя (работодатель) принимает решение о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе или в срок не более одного месяца со дня аттестации о понижении муниципального служащего в должности с его согласия. По результатам аттестации аттестационная комиссия может давать

рекомендации о направлении отдельных муниципальных служащих на повышение квалификации.

5. В случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается.

6. Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке.

7. Положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Статья 19. Основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим

1. Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае:

1) достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

2) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного

договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

3) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13 и 14 настоящего Федерального закона.

2. Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

Глава 5. РАБОЧЕЕ (СЛУЖЕБНОЕ) ВРЕМЯ И ВРЕМЯ ОТДЫХА

Статья 20. Рабочее (служебное) время

Рабочее (служебное) время муниципальных служащих регулируется в соответствии с трудовым законодательством.

Статья 21. Отпуск муниципального служащего

1. Муниципальному служащему предоставляется ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности муниципальной службы и денежного

содержания, размер которого определяется в порядке, установленном трудовым законодательством для исчисления средней заработной платы.

2. Ежегодный оплачиваемый отпуск муниципального служащего состоит из основного оплачиваемого отпуска и дополнительных оплачиваемых отпусков.

3. Ежегодный основной оплачиваемый отпуск предоставляется муниципальному служащему продолжительностью не менее 30 календарных дней.

4. Ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются муниципальному служащему за выслугу лет (продолжительностью не более 15 календарных дней), а также в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

5. Порядок и условия предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет определяются законом субъекта Российской Федерации.

6. Муниципальному служащему по его письменному заявлению решением представителя нанимателя (работодателя) может предоставляться отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года.

7. Муниципальному служащему предоставляется отпуск без сохранения денежного содержания в случаях, предусмотренных федеральными законами.

**Глава 6. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОПЛАТЫ ТРУДА
МУНИЦИПАЛЬНОГО
СЛУЖАЩЕГО. ГАРАНТИИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ
МУНИЦИПАЛЬНОМУ
СЛУЖАЩЕМУ. СТАЖ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

Статья 22. Общие принципы оплаты труда муниципального служащего

1. Оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы (далее - должностной оклад), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации.

2. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

3. В муниципальных образованиях, которым предоставляются дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности в случаях и порядке, установленных федеральными законами, размер оплаты труда муниципальных служащих устанавливается в соответствии с предельными нормативами, предусмотренными законами субъекта Российской Федерации.

Статья 23. Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему

1. Муниципальному служащему гарантируются:

- 1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;
- 2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

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

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

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

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

8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

2. При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в

случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

3. Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

Статья 24. Пенсионное обеспечение муниципального служащего и членов его семьи

1. В области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

2. Определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Российской Федерации соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

3. В случае смерти муниципального служащего, связанной с исполнением им должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения его с муниципальной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца в порядке, определяемом федеральными законами.

Статья 25. Стаж муниципальной службы

1. В стаж (общую продолжительность) муниципальной службы включаются периоды работы на:

1) должностях муниципальной службы (муниципальных должностях муниципальной службы);

2) муниципальных должностях;

3) государственных должностях Российской Федерации и государственных должностях субъектов Российской Федерации;

4) должностях государственной гражданской службы, воинских должностях и должностях правоохранительной службы (государственных должностях государственной службы);

5) иных должностях в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

2. Порядок исчисления стажа муниципальной службы и зачета в него иных периодов трудовой деятельности помимо указанных в части 1 настоящей статьи устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

3. Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной гражданской службы государственного гражданского служащего. Время работы на должностях муниципальной службы засчитывается в стаж государственной гражданской службы, исчисляемый для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу.

Глава 7. ПООЩРЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО. ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

Статья 26. Поощрение муниципального служащего

Виды поощрения муниципального служащего и порядок его применения устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Статья 27. Дисциплинарная ответственность муниципального служащего

1. За совершение дисциплинарного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей - представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

1) замечание;

2) выговор;

3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

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

3. Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

Глава 8. КАДРОВАЯ РАБОТА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Статья 28. Кадровая работа в муниципальном образовании

Кадровая работа в муниципальном образовании включает в себя:

- 1) формирование кадрового состава для замещения должностей муниципальной службы;
- 2) подготовку предложений о реализации положений законодательства о муниципальной службе и внесение указанных предложений представителю нанимателя (работодателю);
- 3) организацию подготовки проектов муниципальных правовых актов, связанных с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением, заключением трудового договора (контракта), назначением на должность муниципальной службы, освобождением от замещаемой должности муниципальной службы, увольнением муниципального служащего с муниципальной службы и выходом его на пенсию, и оформление соответствующих документов;
- 4) ведение трудовых книжек муниципальных служащих;
- 5) ведение личных дел муниципальных служащих;
- 6) ведение реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании;
- 7) оформление и выдачу служебных удостоверений муниципальных служащих;
- 8) проведение конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы и включение муниципальных служащих в кадровый резерв;
- 9) проведение аттестации муниципальных служащих;

10) организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование;

11) организацию проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на муниципальную службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну;

12) организацию проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих, а также соблюдения связанных с муниципальной службой ограничений, которые установлены статьей 13 настоящего Федерального закона и другими федеральными законами;

13) консультирование муниципальных служащих по правовым и иным вопросам муниципальной службы;

14) решение иных вопросов кадровой работы, определяемых трудовым законодательством и законом субъекта Российской Федерации.

Статья 29. Персональные данные муниципального служащего

1. Персональные данные муниципального служащего - информация, необходимая представителю нанимателя (работодателю) в связи с исполнением муниципальным служащим обязанностей по замещаемой должности муниципальной службы и касающаяся конкретного муниципального служащего.

2. Персональные данные муниципального служащего подлежат обработке (получение, хранение, комбинирование, передача и иное использование) в соответствии с трудовым законодательством.

Статья 30. Порядок ведения личного дела муниципального служащего

1. На муниципального служащего заводится личное дело, к которому приобщаются документы, связанные с его поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и увольнением с муниципальной службы.

2. Личное дело муниципального служащего хранится в течение 10 лет. При увольнении муниципального служащего с муниципальной службы его личное дело хранится в архиве органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования по последнему месту муниципальной службы.

3. При ликвидации органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых муниципальный служащий замещал должность муниципальной службы, его личное дело передается на хранение в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, которым переданы функции ликвидированных органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, или их правопреемникам.

4. Ведение личного дела муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном для ведения личного дела государственного гражданского служащего.

Статья 31. Реестр муниципальных служащих в муниципальном образовании

1. В муниципальном образовании ведется реестр муниципальных служащих.

2. Муниципальный служащий, уволенный с муниципальной службы, исключается из реестра муниципальных служащих в день увольнения.

3. В случае смерти (гибели) муниципального служащего либо признания муниципального служащего безвестно отсутствующим или объявления его умершим решением суда, вступившим в законную силу, муниципальный

служащий исключается из реестра муниципальных служащих в день, следующий за днем смерти (гибели) или днем вступления в законную силу решения суда.

4. Порядок ведения реестра муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом.

Статья 32. Приоритетные направления формирования кадрового состава муниципальной службы

Приоритетными направлениями формирования кадрового состава муниципальной службы являются:

1) назначение на должности муниципальной службы высококвалифицированных специалистов с учетом их профессиональных качеств и компетентности;

2) содействие продвижению по службе муниципальных служащих;

3) повышение квалификации муниципальных служащих;

4) создание кадрового резерва и его эффективное использование;

5) оценка результатов работы муниципальных служащих посредством проведения аттестации;

6) применение современных технологий подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении.

Статья 33. Кадровый резерв на муниципальной службе

В муниципальных образованиях в соответствии с муниципальными правовыми актами может создаваться кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы.

Глава 9. ФИНАНСИРОВАНИЕ И ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Статья 34. Финансирование муниципальной службы

Финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местных бюджетов.

Статья 35. Программы развития муниципальной службы

1. Развитие муниципальной службы обеспечивается муниципальными программами развития муниципальной службы и программами развития муниципальной службы субъектов Российской Федерации, финансируемыми соответственно за счет средств местных бюджетов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

2. В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований и муниципальных служащих в отдельных органах местного самоуправления, избирательных комиссиях муниципальных образований могут проводиться эксперименты. Порядок, условия и сроки проведения экспериментов в ходе реализации программ развития муниципальной службы, указанных в части 1 настоящей статьи, устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Глава 10. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 36. Признание утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации

Признать утратившими силу со дня вступления в силу настоящего Федерального закона:

1) Федеральный закон от 8 января 1998 года N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 2, ст. 224);

2) Федеральный закон от 13 апреля 1999 года N 75-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, N 16, ст. 1933);

3) Федеральный закон от 19 апреля 2002 года N 38-ФЗ "О внесении дополнения в статью 8 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 16, ст. 1499);

4) пункт 13 статьи 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года N 112-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 30, ст. 3029).

Статья 37. Применение законов и иных нормативных правовых актов о муниципальной службе в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона

Впредь до приведения федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о муниципальной службе в соответствие с настоящим Федеральным законом федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о

муниципальной службе применяются постольку, поскольку они не противоречат настоящему Федеральному закону.

Статья 38. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 июня 2007 года.

Президент
Российской Федерации
В.ПУТИН

Москва, Кремль
2 марта 2007 года
N 25-ФЗ

Закон УР от 25 февраля 1999 г. N 749-Г"О муниципальной службе в Удмуртской Республике" (с изменениями от 8 февраля, 1 марта 2000 г., 16 декабря 2002 г., октября, 5 декабря 2003 г., 8 октября 2004 г., 7 октября 2005 г., июня 2006 г.)

Настоящий Закон устанавливает правовые основы организации муниципальной службы в Удмуртской Республике (далее - муниципальная служба) и правовое положение муниципальных служащих в Удмуртской Республике (далее - муниципальные служащие) в соответствии с законодательством Российской Федерации и Удмуртской Республики.

Глава I. Общие положения

Статья 1. Муниципальная должность

1. Муниципальная должность - должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с Законом Удмуртской Республики "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике" и настоящим Законом, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, муниципальных органах, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления, муниципального органа и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

2. Муниципальные должности подразделяются на:

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

б) иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора (контракта).

Перечень указанных муниципальных должностей дается в Реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Удмуртской Республике.

Статья 2. Муниципальная служба

1. Муниципальная служба - профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

2. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления настоящим Законом не устанавливается.

Статья 3. Законодательная основа муниципальной службы

1. Муниципальная служба в Удмуртской Республике осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", другими федеральными законами, Конституцией Удмуртской Республики, Законом Удмуртской Республики "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике", настоящим Законом, другими законами Удмуртской Республики.

2. Законодательное регулирование вопросов муниципальной службы в Удмуртской Республике осуществляется Государственным Советом Удмуртской Республики в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", Конституцией Удмуртской Республики, Законом Удмуртской Республики "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике", настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Удмуртской Республики.

3. На муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации".

Статья 4. Основные принципы муниципальной службы

Муниципальная служба основана на принципах:

а) верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Конституции Удмуртской Республики, законов Удмуртской Республики над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;

б) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;

в) самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;

г) профессионализма и компетентности муниципальных служащих;

д) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

е) равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;

ж) единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации и Удмуртской Республике, а также учета исторических и иных местных традиций;

з) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;

и) внепартийности муниципальной службы.

Статья 5. Финансирование муниципальной службы

1. Финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местного бюджета.

2. Минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную службу учитываются органами государственной власти Удмуртской Республики при определении минимальных местных бюджетов.

Статья 6. Полномочия органов государственной власти Удмуртской Республики в области муниципальной службы

К полномочиям органов государственной власти Удмуртской Республики в области муниципальной службы относятся:

а) в пределах полномочий Удмуртской Республики принятие законов Удмуртской Республики и иных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы муниципальной службы в Удмуртской Республике, контроль за их соблюдением;

б) разработка и принятие программ развития и совершенствования муниципальной службы в Удмуртской Республике;

в) формирование резерва государственных служащих из числа муниципальных служащих, установление порядка перехода с муниципальной службы на государственную службу, обучение резерва;

г) учреждение почетных званий Удмуртской Республики, присваиваемых муниципальным служащим в виде поощрения.

Статья 7. Кадровая служба органа местного самоуправления

1. Кадровая служба органа местного самоуправления:

а) обеспечивает проведение конкурсов на замещение вакантных муниципальных должностей муниципальной службы, аттестаций, прохождение муниципальными служащими испытания при замещении муниципальных должностей муниципальной службы;

б) оформляет решения органа местного самоуправления или полномочного должностного лица местного самоуправления, связанные с прохождением муниципальным служащим муниципальной службы, ведет личные дела муниципальных служащих, вносит необходимые записи в трудовые книжки муниципальных служащих;

в) консультирует муниципальных служащих по вопросам их правового положения, соблюдения ограничений, связанных с муниципальной службой;

г) анализирует уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих, организует переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации муниципальных служащих.

2. Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления кадровой службе могут быть установлены дополнительные обязанности.

Глава II. Статус муниципального служащего

Статья 8. Муниципальный служащий

1. Муниципальным служащим в Удмуртской Республике является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами Удмуртской Республики, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы на

постоянной профессиональной основе за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

2. Лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими.

Статья 9. Классификация муниципальных должностей муниципальной службы

1. Муниципальные должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

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

2. Муниципальные должности муниципальной службы подразделяются по специализациям, предусматривающим наличие у муниципального служащего для исполнения обязанностей по муниципальной должности муниципальной службы одной специализации соответствующего профессионального образования.

Специализация муниципальных должностей муниципальной службы устанавливается в зависимости от функциональных обязанностей муниципальных должностей муниципальной службы и особенностей предмета ведения соответствующих органов местного самоуправления.

Статья 10. Реестр муниципальных должностей муниципальной службы в Удмуртской Республике

1. Реестр муниципальных должностей муниципальной службы в Удмуртской Республике (далее - реестр) включает в себя унифицированные наименования муниципальных должностей муниципальной службы, распределенные по группам.

В реестре содержатся должности руководителей и специалистов.

Должности руководителей на муниципальной службе в Удмуртской Республике - это должности руководителей и заместителей руководителей органов местного самоуправления (их аппаратов) и их структурных подразделений.

Наименования должностей "руководитель иного органа местного самоуправления", "руководитель контрольного органа муниципального образования" и их заместителей являются унифицированными. Наименования этих должностей конкретизируются в зависимости от наименования органа местного самоуправления (председатель комитета, начальник управления) либо наименования контрольного органа

муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Должности специалистов на муниципальной службе - это должности, которые замещают работники, занятые экономическими, юридическими и другими работами. Наименования должностей специалистов являются обобщающими. Допускается отражение специализации должностей специалистов в их наименовании в штатном расписании.

В штатном расписании органов местного самоуправления могут предусматриваться двойные наименования муниципальных должностей муниципальной службы:

заместитель руководителя органа местного самоуправления - руководитель структурного подразделения;

заместитель начальника управления - начальник отдела;

руководитель структурного подразделения или главный специалист - главный бухгалтер (заместитель главного бухгалтера);

главный (ведущий) специалист - специализация муниципальной должности муниципальной службы (экономист, юрисконсульт и т.д.).

При наличии двойного наименования муниципальной должности муниципальной службы статус лиц, замещающих указанные должности, определяется по первой должности.

Если в штатном расписании органа местного самоуправления предусмотрено наименование муниципальной должности муниципальной службы в сочетании с наименованием другой должности (должностными обязанностями или функциями), такое сочетание следует считать наименованием муниципальной должности муниципальной службы, установленной реестром.

2. Муниципальными должностями муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципального образования "город Ижевск" являются:

1) муниципальные должности муниципальной службы высшей группы:

глава Администрации муниципального образования;

первый заместитель главы Администрации муниципального образования;

заместитель главы Администрации муниципального образования;

руководитель Аппарата главы муниципального образования и Городской думы муниципального образования (Аппарата главы муниципального образования, Городской думы муниципального образования и Администрации муниципального образования);

руководитель Аппарата Администрации муниципального образования;

глава администрации района города;

2) муниципальные должности муниципальной службы главной группы:

руководитель иного органа местного самоуправления;

заместитель руководителя Аппарата главы муниципального образования и Городской думы муниципального образования (Аппарата главы

муниципального образования и Администрации муниципального образования), в ином органе местного самоуправления;

начальник сектора;

помощник, советник главы муниципального образования;

4) муниципальные должности муниципальной службы старшей группы: референт главы муниципального образования, первого заместителя председателя Городской думы;

главный специалист;

ведущий специалист;

5) муниципальные должности муниципальной службы младшей группы: специалист 1 категории; секретарь приемной лица, замещающего выборную муниципальную должность;

специалист 2 категории;

специалист.

3. Муниципальными должностями муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципального района, городского округа, за исключением муниципального образования "город Ижевск", являются:

1) муниципальные должности муниципальной службы высшей группы:

глава Администрации муниципального образования;

2) муниципальные должности муниципальной службы главной группы: первый заместитель главы Администрации муниципального образования;

заместитель главы Администрации муниципального образования;

руководитель аппарата Администрации муниципального образования (Аппарата главы муниципального образования, Городской думы муниципального образования и Администрации муниципального образования);

руководитель иного органа местного самоуправления;

начальник управления Администрации городского округа;

начальник управления Аппарата главы муниципального образования, Городской думы муниципального образования и Администрации городского округа;

3) муниципальные должности муниципальной службы ведущей группы:

руководитель Аппарата Городской думы муниципального образования;

руководитель контрольного органа муниципального образования;

управляющий делами Совета депутатов муниципального образования;

начальник управления Администрации муниципального района;

заместитель руководителя иного органа местного самоуправления;

заместитель начальника управления Администрации муниципального образования;

начальник отдела;

заместитель начальника отдела;

начальник сектора;

помощник, советник главы муниципального образования;

4) муниципальные должности муниципальной службы старшей группы:
референт главы муниципального образования;

главный специалист;

ведущий специалист;

5) муниципальные должности муниципальной службы младшей группы:
специалист 1 категории;

секретарь приемной лица, замещающего выборную муниципальную
должность;

специалист 2 категории;

специалист.

4. Муниципальными должностями муниципальной службы в органах
местного самоуправления городского, сельского поселения являются:

1) муниципальные должности муниципальной службы главной группы:
глава Администрации городского поселения;

2) муниципальные должности муниципальной службы ведущей группы:
заместитель главы Администрации городского поселения;
управляющий делами;

3) муниципальные должности муниципальной службы старшей группы:
главный специалист;

ведущий специалист;

4) муниципальные должности муниципальной службы младшей группы:
специалист 1 категории;

специалист 2 категории;

специалист.

5. Муниципальные должности муниципальной службы "руководитель
секретариата главы муниципального образования", "помощник главы
муниципального образования", "советник Главы муниципального
образования", "референт главы муниципального образования", "референт
первого заместителя председателя Городской думы", "секретарь приемной
лица, замещающего выборную муниципальную должность" устанавливаются
для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица,
замещающего выборную муниципальную должность. Указанные
муниципальные должности муниципальной службы замещаются
муниципальными служащими на срок полномочий указанного лица.

Статья 11. Соотношение муниципальных должностей муниципальной
службы и должностей государственной гражданской службы Удмуртской
Республики

1. Высшие муниципальные должности муниципальной службы
соответствуют главным должностям государственной гражданской службы
Удмуртской Республики.

2. Главные муниципальные должности муниципальной службы соответствуют ведущим должностям государственной гражданской службы Удмуртской Республики.

3. Ведущие муниципальные должности муниципальной службы соответствуют старшим должностям государственной гражданской службы Удмуртской Республики.

4. Старшие и младшие муниципальные должности муниципальной службы соответствуют младшим должностям государственной гражданской службы Удмуртской Республики.

5. Соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Удмуртской Республики, установленное настоящей статьей, применяется в случаях, предусмотренных настоящим Законом.

Статья 12. Квалификационные требования к муниципальным служащим

1. В квалификационные требования к лицам, замещающим муниципальные должности муниципальной службы, включаются требования к:

уровню профессионального образования;

стажу и опыту работы по специальности;

уровню знаний Конституции Российской Федерации, Конституции Удмуртской Республики, законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации и Удмуртской Республики, правовых актов органа местного самоуправления применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

2. Гражданам, претендующим на муниципальную должность муниципальной службы, необходимо иметь:

а) для высших, главных, ведущих и старших муниципальных должностей муниципальной службы - высшее профессиональное образование по специализации муниципальных должностей муниципальной службы;

б) для младших муниципальных должностей муниципальной службы - среднее профессиональное образование по специализации муниципальных должностей муниципальной службы.

3. К гражданам, претендующим на замещение муниципальной должности муниципальной службы в Удмуртской Республике, и муниципальным служащим в Удмуртской Республике предъявляются следующие квалификационные требования к стажу муниципальной службы или стажу (опыту) работы по специальности для замещения:

высших муниципальных должностей муниципальной службы в Удмуртской Республике - стаж муниципальной службы на главных муниципальных должностях муниципальной службы в Удмуртской

Республике не менее двух лет или стаж (опыт) работы по специальности не менее пяти лет;

главных муниципальных должностей муниципальной службы в Удмуртской Республике - стаж муниципальной службы на ведущих муниципальных должностях муниципальной службы в Удмуртской Республике не менее двух лет или стаж (опыт) работы по специальности не менее трех лет;

ведущих муниципальных должностей муниципальной службы в Удмуртской Республике - стаж муниципальной службы на старших муниципальных должностях муниципальной службы в Удмуртской Республике не менее двух лет или стаж (опыт) работы по специальности не менее трех лет;

старших муниципальных должностей муниципальной службы в Удмуртской Республике - стаж (опыт) работы по специальности не менее трех лет;

младших муниципальных должностей муниципальной службы в Удмуртской Республике - требования к стажу не предъявляются.

4. Другие требования к муниципальным должностям муниципальной службы могут устанавливаться правовыми актами органов местного самоуправления в отношении муниципальных служащих этих органов.

Статья 13. Квалификационные разряды муниципальных служащих

1. Квалификационные разряды указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы.

2. Муниципальным служащим могут быть присвоены следующие квалификационные разряды:

действительный муниципальный советник в Удмуртской Республике 1, 2 и 3 класса - муниципальным служащим, замещающим высшие муниципальные должности муниципальной службы;

муниципальный советник в Удмуртской Республике 1, 2 и 3 класса - муниципальным служащим, замещающим главные муниципальные должности муниципальной службы;

советник в Удмуртской Республике 1, 2 и 3 класса - муниципальным служащим, замещающим ведущие муниципальные должности муниципальной службы;

советник муниципальной службы 1, 2 и 3 класса - муниципальным служащим, замещающим старшие муниципальные должности муниципальной службы;

референт муниципальной службы 1, 2 и 3 класса - муниципальным служащим, замещающим младшие муниципальные должности муниципальной службы.

3. Квалификационные разряды, порядок их присвоения и сохранения при переводе или поступлении муниципальных служащих на иные муниципальные должности муниципальной службы либо должности государственной гражданской службы Удмуртской Республики, а также при увольнении муниципальных служащих с муниципальной службы устанавливаются законами Удмуртской Республики в соответствии с федеральными законами.

Статья 14. Права муниципального служащего

1. Муниципальный служащий имеет право на:

а) ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой муниципальной должности муниципальной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также на организационно-технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей;

б) запрос и получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

в) посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, независимо от их организационно-правовых форм;

г) принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;

д) участие по своей инициативе в конкурсах на замещение вакантных муниципальных должностей муниципальной службы, а также должностей государственной гражданской службы;

е) продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов его деятельности, стажа работы и уровня квалификации;

ж) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к точному делу своих объяснений;

з) переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств местного бюджета;

и) проведение, по его требованию, служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

к) внесение предложений по совершенствованию муниципальной службы в любые инстанции;

л) объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

м) пенсионное обеспечение с учетом стажа муниципальной службы.

2. Уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальный служащий может быть наделен дополнительными правами.

3. Муниципальный служащий вправе обратиться в соответствующие органы местного самоуправления и суд для разрешения споров, связанных с муниципальной службой, в том числе по вопросам проведения квалификационного экзамена, аттестации, содержания выданных характеристик, приема на муниципальную службу, ее прохождения, реализации прав муниципального служащего, перевода на другую муниципальную должность муниципальной службы, дисциплинарной ответственности, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты муниципального служащего, увольнения с муниципальной службы.

Статья 15. Основные обязанности муниципального служащего

1. Муниципальный служащий обязан:

а) обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции Российской Федерации и Конституции Удмуртской Республики, реализацию федеральных законов и законов Удмуртской Республики, правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

б) добросовестно исполнять должностные обязанности;

в) обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;

г) исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей органов местного самоуправления и их структурных подразделений, отданные в пределах их полномочий, за исключением незаконных;

д) своевременно рассматривать обращения граждан, предприятий, учреждений и организаций, разрешать их в пределах своих полномочий;

е) поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения должностных обязанностей;

ж) соблюдать установленные в органе местного самоуправления правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядок работы со служебной информацией;

з) хранить государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан;

и) при прекращении муниципальной службы возвратить все документы, содержащие служебную информацию.

2. Уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальному служащему могут устанавливаться дополнительные обязанности.

Статья 16. Ограничения, связанные с муниципальной службой

1. В соответствии с Федеральным законом муниципальный служащий на время прохождения муниципальной службы обязан передавать в

доверительное управление под гарантию муниципального образования находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций.

Муниципальный служащий в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования, вправе самостоятельно определять доверительного управляющего по передаваемым в доверительное управление долям (пакетам акций) коммерческих организаций.

Гарантия соответствующего муниципального образования не может быть меньше стоимости передаваемого имущества и доходов (объявленных дивидендов, распределяемой по долям прибыли) от его использования.

Передача долей (пакетов акций) в уставном капитале коммерческих организаций производится в порядке, определяемом уставом муниципального образования в соответствии федеральными законами и настоящим Законом.

2. Иные ограничения, связанные с муниципальной службой, устанавливаются Федеральным законом.

Статья 17. Сведения о доходах муниципального служащего и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности

Муниципальный служащий представляет сведения о своих доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, в порядке, установленном федеральным законом.

Статья 18. Поощрения муниципального служащего

1. За успешное и добросовестное исполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности к нему применяются установленные федеральными законами и законами Удмуртской Республики следующие виды поощрения: объявление благодарности, денежное поощрение, награждение ценным подарком, присвоение почетного звания, награждение государственными наградами и другие виды поощрения.

2. Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления к муниципальному служащему могут применяться иные виды поощрения.

3. Порядок применения поощрений устанавливается федеральными законами, законами Удмуртской Республики и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Статья 19. Ответственность муниципального служащего

1. За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок), в том числе за несоблюдение ограничений, связанных с муниципальной службой, на муниципального служащего налагаются дисциплинарные взыскания вплоть до увольнения с муниципальной службы.

2. На муниципального служащего могут налагаться должностным лицом или органом местного самоуправления, имеющим право назначать муниципального служащего на муниципальную должность муниципальной службы, следующие дисциплинарные взыскания - замечание, выговор, увольнение.

3. Муниципальный служащий, допустивший должностной проступок, может быть временно (не более, чем на месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от выполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится правовым актом должностного лица или органа местного самоуправления, назначившего муниципального служащего на должность.

Статья 20. Гарантии для муниципального служащего

1. В порядке, предусмотренном федеральными законами, законами Удмуртской Республики, уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, муниципальному служащему гарантируются:

а) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;

б) денежное содержание и иные выплаты;

в) ежегодный оплачиваемый отпуск, а также дополнительный оплачиваемый отпуск;

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

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

е) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей, а также страхование на случай смерти муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

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

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

и) обязательность получения его согласия на перевод на другую муниципальную должность муниципальной службы или на должность

государственной гражданской службы, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;

к) переподготовка (переквалификация), повышение квалификации с сохранением денежного содержания на весь период обучения за счет средств местного бюджета.

2. В случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные Законом Удмуртской Республики "О государственной службе Удмуртской Республики" для государственных служащих в случае их увольнения в связи с ликвидацией государственного органа, сокращения штата государственных служащих.

В соответствии с уставом муниципального образования муниципальному служащему, замещающему муниципальную должность муниципальной службы, установленную для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность, при прекращении муниципальной службы в связи с прекращением полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность, деятельность которого он непосредственно обеспечивает, выплачивается средняя заработная плата по ранее занимаемой должности до устройства на новое место работы, но не более трех месяцев.

3. Денежное содержание, пенсии и другие выплаты муниципальному служащему подлежат индексации в порядке, установленном федеральным законом, законом Удмуртской Республики и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

3.1. Профессиональная подготовка, профессиональная переподготовка и повышение квалификации муниципального служащего могут осуществляться за счет средств бюджета Удмуртской Республики в порядке, установленном законодательством.

4. Законами Удмуртской Республики и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего.

Статья 21. Денежное содержание муниципального служащего

1. Денежное содержание муниципального служащего состоит из должностного оклада, надбавок к должностному окладу за особые условия муниципальной службы, выслугу лет, квалификационный разряд, а также премий по результатам работы.

2. Размер должностного оклада муниципального служащего, размеры и порядок установления надбавок к нему и иные выплаты определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами Удмуртской Республики, определяющими денежное содержание государственных служащих Удмуртской Республики, и настоящим Законом.

3. Определение размера должностного оклада муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным настоящим Законом соотношением муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Удмуртской Республики. Максимальный размер должностного оклада муниципального служащего не может превышать максимальный размер должностного оклада государственного служащего соответствующей по соотношению государственной должности государственной службы.

4. С учетом статуса столицы Удмуртской Республики должностные оклады лиц, замещающих отдельные высшие и главные муниципальные должности муниципальной службы в органах местного самоуправления г.Ижевска, могут быть увеличены до уровня следующей по соотношению государственной должности государственной службы.

Статья 22. Отпуск муниципального служащего

1. Муниципальному служащему устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней. Для отдельных категорий муниципальных служащих федеральными законами и законами Удмуртской Республики устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск большей продолжительности.

2. Сверх ежегодного оплачиваемого отпуска муниципальному служащему предоставляется дополнительный оплачиваемый отпуск при стаже муниципальной службы:

- от 5 до 10 лет - 5 календарных дней ежегодно;
- от 10 до 15 лет - 10 календарных дней ежегодно;
- свыше 15 лет - 15 календарных дней ежегодно.

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

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

Статья 23. Пенсионное обеспечение муниципального служащего и членов его семьи

1. Муниципальный служащий имеет право на получение пенсии в соответствии с федеральными законами и законами Удмуртской Республики.

2. Определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным настоящим Законом соотношением муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Удмуртской Республики. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной

пенсии государственного служащего соответствующей по соотношению государственной должности государственной службы.

3. В случае смерти муниципального служащего, связанной с исполнением им должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения его с муниципальной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца в порядке, определяемом федеральным законом.

Статья 24. Стаж муниципальной службы

1. В стаж муниципальной службы муниципального служащего включается время работы на выборных муниципальных должностях, замещаемых на постоянной основе, иных муниципальных должностях и государственных должностях.

2. Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной службы государственного служащего.

3. Время работы на муниципальных должностях муниципальной службы засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе.

4. Включение в стаж муниципальной службы иных периодов трудовой деятельности. порядок исчисления стажа муниципальной службы осуществляется в соответствии с законом Удмуртской Республики, определяющим условия и порядок исчисления стажа государственной службы государственного служащего Удмуртской Республики.

Глава III. Прохождение муниципальной службы

Статья 25. Поступление на муниципальную службу

1. Поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации.

2. Право поступления на муниципальную службу в Удмуртской Республике имеют граждане Российской Федерации, отвечающие требованиям, установленным уставом муниципального образования в соответствии с настоящим Законом.

3. Гражданин поступает на муниципальную службу на условиях трудового договора.

С главой администрации муниципального образования, назначенным представительным органом местного самоуправления, трудовой договор заключается до окончания срока полномочий представительного органа местного самоуправления.

Форма и содержание трудового договора должны соответствовать требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и Удмуртской Республики.

В соответствии с законодательством Российской Федерации о труде при заключении трудовых договоров с отдельными категориями муниципальных служащих уставом муниципального образования может быть предусмотрена необходимость согласования возможности заключения трудовых договоров либо их условий с соответствующими лицами или органами, не являющимися работодателями по этим договорам.

4. В период прохождения муниципальной службы на муниципального служащего с его согласия может быть возложено исполнение дополнительных обязанностей по другой муниципальной должности муниципальной службы с оплатой по соглашению между соответствующим органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления и муниципальным служащим.

Статья 26. Назначение на муниципальную должность муниципальной службы

1. Назначение на муниципальную должность муниципальной службы производится представительным органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, если указанное должностное лицо уполномочено на это уставом муниципального образования.

2. Назначение на муниципальную должность муниципальной службы оформляется правовым актом представительного органа местного самоуправления или приказом (распоряжением) должностного лица местного самоуправления, изданным на основании заключенного трудового договора.

Статья 27. Конкурс на замещение вакантной муниципальной должности муниципальной службы

1. В случаях, установленных нормативными правовыми актами муниципального образования, замещение муниципальных должностей муниципальной службы может производиться на конкурсной основе.

Конкурс на замещение вакантной муниципальной должности муниципальной службы обеспечивает право граждан на равный доступ к муниципальной службе.

2. Конкурс на замещение муниципальной должности муниципальной службы проводится среди граждан, подавших заявление об участии в нем, при соблюдении условий, установленных [статьями 17, 25](#) настоящего Закона.

Муниципальные служащие могут участвовать в конкурсе независимо от того, какие должности они занимают в момент его проведения.

3. Конкурс на замещение муниципальной должности муниципальной службы проводится конкурсной комиссией на основе Положения, утверждаемого соответствующим нормативным правовым актом органа местного самоуправления.

4. Каждому участнику конкурса сообщается о результатах конкурса в письменной форме в течение двух недель со дня его завершения. Решение конкурсной комиссии является основанием для назначения на соответствующую муниципальную должность муниципальной службы либо отказа в таком назначении.

Статья 28. Испытание при замещении муниципальной должности муниципальной службы

1. Для гражданина, принятого на муниципальную должность муниципальной службы, в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде может устанавливаться испытание.

2. На муниципального служащего в период испытания распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде и настоящего Закона. Муниципальному служащему до окончания срока испытания очередной квалификационный разряд не присваивается.

Статья 29. Прохождение муниципальной службы

Порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой, требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются уставом муниципального образования в соответствии с настоящим Законом, иными законами Удмуртской Республики.

Статья 30. Личное дело муниципального служащего, реестр муниципальных служащих

1. Прохождение муниципальной службы отражается в личном деле муниципального служащего. Личное дело ведется кадровой службой (структурным подразделением) соответствующего органа местного самоуправления и при переводе муниципального служащего на новое место муниципальной службы или на государственную службу передается по указанному месту службы. Ведение нескольких личных дел одного муниципального служащего не допускается.

2. Сведения о муниципальных служащих вносятся в реестр муниципальных служащих.

3. Порядок ведения личного дела муниципального служащего и реестра муниципальных служащих устанавливается нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления в соответствии с законами Удмуртской Республики и иными нормативными правовыми актами Удмуртской Республики.

Статья 31. Квалификационный экзамен

1. Квалификационный экзамен проводится для присвоения муниципальному служащему квалификационного разряда.

Квалификационный экзамен может быть проведен по инициативе муниципального служащего для присвоения ему по результатам указанного экзамена очередного квалификационного разряда без последующего перевода на другую муниципальную должность муниципальной службы.

2. Квалификационный экзамен принимает квалификационная комиссия, создаваемая в порядке, предусмотренном нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления.

3. Квалификационная комиссия в соответствии с квалификационными требованиями оценивает уровень профессиональной подготовки муниципального служащего и по результатам квалификационного экзамена выдает свидетельство о соответствии уровня его профессиональной подготовки квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы, дает заключение о возможности работы муниципального служащего на соответствующей муниципальной должности муниципальной службы, а также рекомендации о перспективах его продвижения по службе.

4. Порядок деятельности квалификационной комиссии и порядок проведения квалификационных экзаменов устанавливается нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления в соответствии с законами Удмуртской Республики и иными нормативными правовыми актами Удмуртской Республики и должны быть едины для всех органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Статья 32. Аттестация муниципальных служащих

1. Для определения уровня профессиональной подготовки, соответствия муниципального служащего занимаемой должности, решения вопроса о присвоении ему квалификационного разряда производится аттестация.

2. Аттестация проводится не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года.

3. Для проведения аттестации органами местного самоуправления образуются аттестационные комиссии. Порядок, формы и методы проведения аттестации муниципальных служащих устанавливаются нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления в соответствии с законами Удмуртской Республики и иными нормативными правовыми актами Удмуртской Республики и должны быть едины для всех органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

4. Решения аттестационных комиссий носят оценочный, рекомендательный характер.

5. От аттестации освобождаются муниципальные служащие в возрасте: женщины - свыше 55 лет, мужчины - свыше 60 лет и другие муниципальные служащие в соответствии с законодательством.

Статья 33. Продвижение по муниципальной службе

1. Продвижение по муниципальной службе осуществляется путем замещения более высокой муниципальной должности муниципальной службы на конкурсной основе или в порядке назначения.

2. Право на продвижение по муниципальной службе имеют муниципальные служащие, добросовестно выполняющие свои обязанности по занимаемой должности в течение не менее одного года, при наличии вакансии более высокой должности. с учетом результатов прохождения переподготовки и повышения квалификации. рекомендаций аттестационной комиссии.

Преимущественное право на продвижение по муниципальной службе имеют муниципальные служащие, состоящие в кадровом резерве.

3. Продвижение по муниципальной службе отражается в личном деле, трудовой книжке муниципального служащего и в реестре муниципальных служащих.

Статья 34. Кадровый резерв муниципальной службы

1. Кадровый резерв муниципальной службы формируется на основании отбора муниципальных служащих, профессионально подготовленных для выдвижения на более высокие муниципальные должности муниципальной службы, в соответствии с критериями, установленными нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

2. Зачисление в кадровый резерв муниципальной службы производится по рекомендации аттестационных комиссий, руководителей органов местного самоуправления и оформляется соответствующим правовым актом органа местного самоуправления или полномочного должностного лица.

3. Структура, порядок формирования и работа с кадровым резервом определяется правовым актом представительного органа местного самоуправления.

Статья 35. Прекращение муниципальной службы

Муниципальная служба прекращается по основаниям, предусмотренным федеральными законами.

2. Помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, увольнение муниципального служащего может быть осуществлено также по инициативе руководителя органа местного самоуправления в случаях:

достижения предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;

прекращения гражданства Российской Федерации;

несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации";

разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

3. Выход на пенсию муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном федеральным законом. Предельный возраст для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы - 60 лет. Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного для муниципальной службы возраста. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

Глава IV. Заключительные и переходные положения

Статья 36. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Законом

Правительству Удмуртской Республики, исполнительным органам государственной власти Удмуртской Республики, органам местного самоуправления привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом в течение трех месяцев со дня его вступления в силу.

Статья 37. О вступлении в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

