

## Тема 5. Основы организации муниципальной службы в России

В современной России определение понятия "муниципальная служба" впервые закреплено в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Основой для формирования нового вида службы в системе публично-правовых отношений явились нормы Конституции Российской Федерации 1993 г. и, прежде всего, организационное обособление местного самоуправления от системы органов государственной власти. Содержание ст. 12 Основного Закона не оставляло сомнений в том, что организационная структура в виде местного самоуправления для ее успешного функционирования и выполнения социально значимой роли должна обладать соответствующим персоналом.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» определяет муниципальную службу как профессиональную деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Правовая регламентация муниципальной службы осуществляется названным законом, Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и о муниципальной службе и уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов.

Согласно ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» **муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).**

В качестве ключевых особенностей муниципальной службы можно выделить:

1) Организационную обособленность. Если государственная служба осуществляется в государственных органах, то муниципальная служба – в органах местного самоуправления.

2) Уровень территориально-управленческой организации. Органы государственной власти и, как следствие, государственная служба действуют на государственно-территориальном уровне, тогда как муниципальная служба является способом реализации муниципального управления.

3) Трехуровневую систему правового регулирования. В соответствии с ст. 72 Конституции РФ вопросы правового регулирования муниципальной службы находятся в совместном ведении федерального центра и субъектов федерации, но на данном этапе правовое регулирование не заканчивается, поскольку согласно пп. 12 п. 1 ст. 8 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" в уставе муниципального образования устанавливаются условия и порядок организации муниципальной службы, данная норма свидетельствует о том,

что третьим уровнем правового регулирования является локальное местное правовое регулирование.

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.

Нужно 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. Не являются муниципальными служащими также лица, не замещающие муниципальные должности и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления.

Муниципальные должности устанавливаются правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. 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.

Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации 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.

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.

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

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.

В КЧР должности муниципальной службы определены Законом КЧР «О Реестре должностей муниципальной службы в КЧР» от 6 июня 2008 года.

При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, установленные в данном Реестре.

В структуру Реестра входят:

- должности муниципальной службы в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления;
- перечень должностей муниципальной службы в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления городских и сельских поселений;
- перечень должностей муниципальной службы в представительных органах местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;
- перечень должностей муниципальной службы в избирательных комиссиях, контрольных и иных (за исключением представительного) органах местного самоуправления городских и сельских поселений.

**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.

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.

**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 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.

Типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы в КЧР определены Законом КЧР «О некоторых вопросах муниципальной службы в Карачаево-Черкесской республике» от 26 октября 2007 года.

Согласно данному закону, в число квалификационных требований для замещения должностей муниципальной высшей, главной, ведущей групп

входит наличие высшего профессионального образования; старшей и младшей группы входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

К стажу муниципальной службы или стажу (опыту) работы по специальности для муниципальных служащих устанавливаются следующие квалификационные требования

1) для замещения должностей муниципальной службы высшей группы - не менее четырех лет стажа муниципальной службы или не менее пяти лет стажа работы по специальности;

2) для замещения должностей муниципальной службы главной группы - не менее трех лет стажа муниципальной службы или не менее трех лет стажа работы по специальности;

3) для замещения должностей муниципальной службы ведущей группы - не менее двух лет стажа муниципальной службы или не менее трех лет стажа работы по специальности;

4) для замещения должностей муниципальной службы старшей группы - не менее трех лет стажа работы по специальности;

5) для замещения должностей муниципальной службы младшей группы - без предъявления требований к стажу.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по соответствующей должности муниципальной службы, устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования.

В число квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам относятся:

1. Знание и умение применять действующее законодательство;

2. Знание правил делопроизводства в органах местного самоуправления;

3. Способность поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

4. Навыки работы на компьютере на уровне пользователя, а также навыки по использованию копировальной техники, средств телефонной и факсимильной связи,

5. Иные необходимые для исполнения должностных обязанностей профессиональные знания и навыки в зависимости от специфики и направления деятельности.

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.

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям.

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.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора должен предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

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.

Рабочее время муниципальных служащих регулируется в соответствии с трудовым законодательством.

Оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования.

К дополнительным выплатам относятся:

1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет в следующих размерах:

при стаже муниципальной службы:

от 1 до 5 лет - до 10 процентов;

свыше 5 до 10 лет - до 15 процентов;

свыше 10 до 15 лет - до 20 процентов;

свыше 15 лет - до 30 процентов.

2) надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы - устанавливается правовыми актами органов местного самоуправления в размере до 180 процентов должностного оклада;

3) премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя (работодателем) с учетом обеспечения задач и функций органа местного самоуправления, исполнения должностной инструкции (максимальный размер не ограничивается);

4) ежемесячное денежное поощрение до 1,4 должностного оклада;

5) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации;

6) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска в размере одного должностного оклада и материальная помощь - в размере до двух должностных окладов.

В стаж 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.

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.

Муниципальный служащий имеет право на ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности муниципальной службы и денежного содержания, размер которого определяется в порядке, установленном трудовым законодательством для исчисления средней заработной платы.

Ежегодный оплачиваемый отпуск муниципального служащего состоит из основного оплачиваемого отпуска и дополнительных оплачиваемых отпусков.

Ежегодный основной оплачиваемый отпуск предоставляется муниципальному служащему продолжительностью 30 календарных дней.

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.

Порядок и условия предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет определяются законом субъекта Российской Федерации.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей определяется как дисциплинарный проступок. В таких случаях могут применяться следующие дисциплинарные взыскания:

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

Основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим, помимо предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, являются:

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, 14, 14.1 и 15 настоящего Федерального закона;

4) применения административного наказания в виде дисквалификации.

Кроме того в целях определения соответствия муниципального служащего замещаемой должности проводится аттестация один раз в три года.

Аттестации не подлежат 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).

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.

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.

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.

Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке.